

11-2018

النظام القانوني للمناقصات في دولة الإمارات العربية المتحدة

سيف خميس محمد الشامسي

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses

Part of the [Law Commons](#)

Recommended Citation

(محمد الشامسي, سيف خميس, "النظام القانوني للمناقصات في دولة الإمارات العربية المتحدة" (2018) *Public Law Theses*. 14.
https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses/14

This Thesis is brought to you for free and open access by the Public Law at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Public Law Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact fadl.musa@uaeu.ac.ae.

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

النظام القانوني للمناقصات في دولة الإمارات العربية المتحدة

سيف خميس محمد الشامسي


أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف د. علاء محي الدين مصطفى

نوفمبر 2018

إقرار أصالة الأطروحة

أنا سيف خميس محمد الشامسي، الموقع أدناه، طالب دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة بعنوان "النظام القانوني للمناقصات في دولة الإمارات العربية المتحدة"، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف الدكتور علاء محيي الدين مصطفى، دكتور مشارك في كلية القانون. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل بها فيما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالب:  التاريخ: 25/11/2018

حقوق النشر © 2018 سيف خميس محمد الشامسي
حقوق النشر محفوظة

إجازة أطروحة الماجستير

أجيزت أطروحة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

(1) المشرف (رئيس اللجنة): د/ علاء محي الدين مصطفى

الدرجة : أستاذ مشارك

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: د/ علاء محي الدين التاريخ: ٢٠١٨/١١/٧

(2) عضو داخلي : د/ طارق وفا

الدرجة : أستاذ مساعد

قسم : القانون العام

كلية : القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: [Signature] التاريخ: ٢٠١٨/١١/٧

(3) عضو خارجي : د / مصطفى سالم النجيفي

الدرجة : أستاذ

كلية القانون – جامعة الشارقة

التوقيع: [Signature] التاريخ: ٢٠١٧/١١/٧

الملخص

تتناول هذه الأطروحة موضوع المناقصة كأحد أهم أساليب الإدارة في تنفيذ تعاقداتها مع غيرها من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين وذلك بغية تنفيذ مشروعاتها أو الحصول على خدمات أو مواد معينة لازمة لضمان سير المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام.

والمناقصة هي الطريقة الأساسية لاختيار المتعاقد مع الإدارة ويتم طرحها عن طريق الإعلان العام حيث توجه الدعوة إلى أكبر عدد ممكن من المقاولين ليتقدموا للمنافسة بعبءاتهم طبقاً لشروط محددة تضعها جهة الإدارة، ثم تتم دراستها من قبل لجان خاصة لاختيار الأفضل بينها من الناحية الفنية والمالية ومطابقة للشروط.

وتتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية عقود الإدارة ذاتها، إذ أنها جميعها تهدف إلى ضمان سير المرافق العامة، وعادة ما ترد على مشروعات كبيرة وذات تكلفة مالية عالية، تدفع من الأموال العامة، وغالباً ما يتم إبرام هذه العقود بأسلوب المناقصة.

وقد سعت هذه الدراسة إلى الوقوف على تعريف المناقصة وأنواعها وجميع الأحكام المتعلقة بها وذلك من خلال تقسيمها إلى مبحث تمهيدي وفصلين، تناول المبحث التمهيدي الحديث عن ماهية المناقصة في حين تناول الفصل الأول المبادئ التي تقوم عليها المناقصات كالعلائية وحرية المنافسة والمساواة، بالإضافة إلى الضوابط الواردة على حرية الإدارة في اختيار المتعاقد معها، سواء أكانت تلك الضوابط شكلية، أو إجرائية، أو موضوعية.

وتتناول الفصل الثاني القواعد الإجرائية للمناقصات في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة على المستوى الاتحادي والمحلي لإمارتي أبوظبي ودبي. بدءاً من الإجراءات التمهيديّة للتعاقد وحتى إرساء المناقصة على الفائز بالعبء الأفضل.

وخلصت الدراسة إلى التأكيد على أهمية اعتماد أسلوب المناقصة في تعاقدات الإدارة، وضرورة توحيد التشريعات المنظمة لها في دولة الإمارات العربية المتحدة.

كلمات البحث الرئيسية: مناقصة، عطاء، عقود الإدارة.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

The Tender's legal system in United Arab Emirates

Abstract

This thesis deals with the issue of the tenders in UAE law, as one of the most important means used by public administration to perform its contracts along with normal and legal persons, in order to implement its projects and obtain services or materials as may be necessary for the proper functioning of the public facilities for the public benefit.

Tenders can be considered as the main way to choose the one who the administration may contract with, which is being announced to the public so that the biggest possible number of potential suppliers may submit their tenders in accordance with the requirements, set by the respective administration. Then, a special committee considers the submitted tenders to choose the tender that best meets the financial, technical and other requirements set by the administration.

The significance of this research arises from the importance of the administration's contracts itself, as they aim to ensure proper functioning of public facilities, which are usually related to Large and high-cost projects, that are paid for from public funds.

This thesis seeks to define the tenders and process and to identify its types and examine all the legal provisions relating to it.

This thesis is divided into an introductory section and two chapters. The introductory section deals with the definition of the tenders. The first chapter looks into the main principles on which the tenders process is based. These principles include: announcement to the public, freedom of competition and equal opportunity. Furthermore, it discusses the formal, procedural and subjective rules and regulations governing the process of choosing by the administration of the potential contractor.

The second chapters discusses the procedural rules of the tenders in the UAE local and federal legislations in both Abu Dhabi and Dubai emirates. The whole steps

of invitation to tenders process beginning from the preliminary contractual procedures and ending with the awarding of the contract to the supplier are also tackled in the second section.

In the conclusion, the study emphasizes the importance of the adoption by the administration of the invitation to tenders method in contracting. It also asserts the necessity of the standardization of the UAE legislations regulating the invitation to tenders process.

Keywords: invitation to tenders, tender, administration contracts.

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله سبحانه وتعالى عدد خلقه ورضى نفسه وزنة عرشه ومداد كلماته على نعمائه التي لا تعد ولا تحصى، والحمد لله الذي أعانني على إتمام هذه الدراسة.

وعظيم الشكر والعرفان للدكتور علاء محى الدين على جهودة في الإشراف على هذه الدراسة.

والشكر موصول إلى أساتذتي الكرام أعضاء هيئة التدريس في كلية القانون في جامعة الإمارات العربية المتحدة، وكل من كان له الفضل في تعليمي، الذين لن أنسى فضلهم ما حييت على كل ما بذلوا وقدموا لي من علم ودعم ومشاعر راقية.

ومن الشكر أجزله لكل من ساهم وساعد بأي صورة في إتمام هذه الدراسة.

الإهداء

إلى والدتي جنتي فوق الأرض

إلى والدي مصدر فخري وإعتزازي

إلى زوجتي وأبنائي سر بهجتي وسعادتي

إلى إخواني وأخواتي سندي وعزوتي

قائمة المحتويات

i.....	العنوان
ii.....	إقرار أصالة الأطروحة
iii.....	حقوق الملكية والنشر
iv.....	إجازة أطروحة الماجستير
vi.....	الملخص
vii.....	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
ix.....	شكر وتقدير
x.....	الإهداء
xi.....	قائمة المحتويات
1	المقدمة
5	مبحث تمهيدي: ماهية المناقصات
5	المطلب الأول: مفهوم المناقصة
6	الفرع الأول: تعريف المناقصة في التشريع الإماراتي
7	الفرع الثاني: التعريف الفقهي للمناقصة
8	الفرع الثالث: تعريف المناقصة في القضاء الإماراتي
9	المطلب الثاني: أنواع المناقصات
10	الفرع الأول: المناقصة العامة أو (المفتوحة)
16	الفرع الثاني: المناقصة المحدودة
21	الفصل الأول: مبادئ وضوابط المناقصات
23	المبحث الأول: المبادئ التي تقوم عليها المناقصة
23	المطلب الأول: العلانية
23	الفرع الأول: علانية إجراءات المناقصة
27	الفرع الثاني: الاستثناء من قاعدة العلانية

29	المطلب الثاني: حرية المنافسة
33	المطلب الثالث: المساواة
36	المبحث الثاني: الضوابط الواردة على حرية الإدارة في التعاقد
37	المطلب الأول: الضوابط الشكلية
37	الفرع الأول: شرط كتابة العقد
42	الفرع الثاني: الكتابة الإلكترونية
43	الفرع الثالث: لغة العقد
44	المطلب الثاني: الضوابط الإجرائية
44	الفرع الأول: أخذ رأي أو إذن أو تصريح سابق قبل التعاقد
46	الفرع الثاني: توافر الاعتماد المالي المخصص
49	المطلب الثالث: الضوابط الموضوعية
49	الفرع الأول: تحديد الاحتياجات الفعلية لجهة الإدارة
50	الفرع الثاني: ضوابط إختيار المتعاقد مع الإدارة
53	الفصل الثاني: القواعد الإجرائية للمناقصات في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة
56	المبحث الأول: الإعلان عن المناقصة
57	المطلب الأول: الإعلان عن المناقصة في التشريع الإماراتي
57	الفرع الأول: الإعلان عن المناقصة بالطريقة التقليدية
60	الفرع الثاني: الإعلان الإلكتروني عن المناقصة
63	المطلب الثاني: بيانات الإعلان عن المناقصة
65	المبحث الثاني: مرحلة تقديم العطاءات وفحصها
66	المطلب الأول: تقديم العطاءات
66	الفرع الأول: كيفية تقديم العطاء
71	الفرع الثاني: التأمين الابتدائي
74	الفرع الثالث: الأثر المترتب على تقديم العطاء
77	المطلب الثاني: فتح مظاريف العطاءات

77	الفرع الأول: تشكيل لجنة فتح مظاريف العطاءات
79	الفرع الثاني: دور اللجنة في فتح المظاريف
82	الفرع الثالث: دور اللجنة في فحص العينات وإثباتها
82	المبحث الثالث: اعتماد المناقصة من الجهة المختصة وإبرام العقد
83	المطلب الأول: تقييم العطاءات
84	الفرع الأول: العطاء الوحيد
86	الفرع الثاني: العطاء الناقص
87	الفرع الثالث: العطاءات المتساوية
89	المطلب الثاني: استبعاد العطاءات وتظلم أصحابها
90	الفرع الأول: استبعاد العطاءات
92	الفرع الثاني: تظلم أصحاب العطاءات
94	المطلب الثالث: إرساء المناقصة وإبرام العقد
95	الفرع الأول: إرساء المناقصة على صاحب العطاء الأفضل شروطاً والأقل سعراً
99	الفرع الثاني : إبرام العقد
104	الخاتمة
106	المراجع

المقدمة

نظراً للتطور الذي شمل جميع نواحي الحياة في هذا العصر فقد اتسعت أنشطة الجهات الإدارية في الدولة وازدادت مسؤولياتها وواجباتها التي تهدف في مجملها إلى المحافظة على استمرارية عمل المرافق العامة وتحقيق الصالح العام للأفراد.

وتلجأ الإدارة في سبيل القيام بتلك الواجبات إلى استخدام أساليب متنوعة، منها ما يطلق عليه الأعمال القانونية، وهي تلك الأعمال التي تقصد بها جهة الإدارة إحداث آثار قانونية معينة، وهي نوعان أولها القرار الإداري الذي يصدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة وثانيها العقد الإداري الذي يصدر بالرضى والإتفاق بينها وبين طرف آخر، والذي تشكل طريقة إبرامه محور هذه الدراسة.

ونظراً لأهمية العقود الإدارية لكونها ترتب على خزينة الدولة التزامات مالية ونفقات تدفع من المال العام، فقد حدد المشرع للإدارة طرقاً معينة عليها اتباعها عند إبرام تلك العقود، ومنها طريقة المناقصة، التي تعتبر أهم هذه الطرق بل تعد الطريقة الأساس في إبرام العقود الإدارية، وهي تقوم على استدراج عروض متعددة من المتنافسين ثم تقييم هذه العروض واختيار أفضلها من النواحي المالية والفنية وفق إجراءات محددة وضعها المشرع.

وعليه فإن هذا البحث سوف يتناول النظام القانوني للمناقصات في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة وذلك من خلال تفصيل كافة الأحكام المتعلقة بالمناقصات، حيث أن هذه التشريعات المنظمة لها قد مرت بمراحل متعددة.

فعلى المستوى الاتحادي فقد صدر أول قرار وزاري يعنى بالمناقصات بشكل مفصل في عام 1978 تلاه صدور قرار وزاري في عام 2000 تضمن القواعد والإجراءات المتعلقة بعقود الإدارة، ثم تلاه تعديل على هذا القرار كان الالفت فيه تطرقه بصورة عامة إلى الشراء عن طريق

المناقصة إلكترونياً، ثم بعد ذلك أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (32) لسنة 2014 الذي نص فيه على إلغاء أي نص سابق يخالف أو يعارض أحكامه، وقد فصلت نصوصه أحكام المناقصة بشكل أكثر شمولية وتطوراً وخصوصاً فيما يتعلق بالإعلان عن المناقصات والتقدم بالعروض إلكترونياً.

وعلى المستوى المحلي فقد كان لإمارتي أبو ظبي ودبي قدم السبق في وضع تشريعات خاصة بعقود الإدارة وأساليبها وأهمها المناقصة، حيث صدر أول قانون في إمارة أبوظبي في عام 1977 ثم تلاه قانون صدر عام 2008 بشأن المشتريات والمناقصات والمزيدات والمستودعات ثم تلاه صدور قانون عام 2017 الذي ألغى القانون السابق وأبقى العمل بالأنظمة واللوائح والقرارات المنفذة له فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأخير.

أما في إمارة دبي فقد تمثل أول تطور تشريعي جذري بالغ الأهمية في مجال التنظيم القانوني للمناقصات العامة والعقود الإدارية في إصدار القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية لإمارة دبي حيث نظم هذا القانون العقود الإدارية بصفة عامة وأساليب إبرامها بصفة خاصة ومن بينها أسلوب المناقصة ولا زال يعمل به حتى الآن.

وعليه فإن هذا البحث سوف يتناول القواعد والإجراءات المتعلقة بالمناقصات وفقاً لما نصت عليها التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة سواء على المستوى الاتحادي أو المستوى المحلي لإمارتي أبو ظبي ودبي والمقارنة بينها. ثم التطرق للأحكام القضائية ذات الصلة في دولة الإمارات العربية المتحدة أو الأحكام القضائية المقارنة وتحديداً الصادرة عن القضاء المصري في حال عدم وجود أحكام قضائية إماراتية.

أهمية الموضوع وأسباب إختياره

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية عقود الإدارة ذاتها، إذ أنها جميعها تتعلق بالمرافق العامة، وغالباً ما يتم إبرام هذه العقود بأسلوب المناقصة التي اعتبرها المشرع الوسيلة الأساسية لإبرام هذه العقود.

كما أن التشريع الإماراتي قد شهد تطوراً كبيراً فيما يتعلق بالمناقصات، حيث أفرد لها نصوصاً واضحة ومفصلة، يشكل بعضها تطوراً تشريعياً يشار له بالبنان، فقد نص صراحة على جواز اللجوء إلى الوسائل الالكترونية عند الإعلان عن المناقصات، كما تطلب التقدم للمناقصات عبر البوابة الالكترونية حال توافرها لدى جهة الإدارة.

وعلاوة على ذلك فقد أرسى المشرع الإماراتي فكرة التفاوض في المناقصات، حيث نص على جواز التفاوض مع مقدمي العروض عند تساويها وذلك بغرض الحصول على أفضل عرض وبأقل الاسعار وهو أمر جدير بالبحث والقاء الضوء عليه.

وأخيراً فإنه من أهم أسباب اختيار هذا الموضوع أنه يتعلق بعقود الإدارة وهي غالباً عقود تتعلق بمشاريع كبيرة وترصد لها مبالغ مالية كبيرة أيضاً، الأمر الذي يتطلب أقصى درجات الشفافية والنزاهة خوفاً من الوقوع في شبهات الفساد من جهة وحرصاً على المال العام من جهة أخرى.

إشكاليات البحث

تتمثل إشكاليات البحث في محاولة الوقوف على مدى نجاح المشرع الإماراتي وأسهامه في الحفاظ على المال العام وتحقيق المصلحة العامة من خلال القواعد والإجراءات التي وضعها لممارسة المناقصات، وكذلك أيضاً مدى نجاحه في توضيح إجراءات المناقصة وبالتالي تسهيل عمل الإدارة وضمان إحترام مبدأي الشفافية والنزاهة، وكذلك التعرف على الضوابط التي وضعها

المشرع الإماراتي التي تمكن الإدارة من استبعاد العطاءات الغير مناسبة، وأهم الضمانات التي وفرها للمتناقص الذي يتم استبعاده من المناقصة.

منهجية البحث

اتبع الباحث منهجية البحث التحليلي والمقارن وذلك من خلال دراسة المناقصة بجميع أحكامها وإجراءاتها، وتحليل النصوص التشريعية المنظمة لها بهدف توضيح كل ما يتعلق بها، بدءاً من الإعلان عن المناقصة مروراً بإجراءاتها وانتهاءً بإبرام العقد، والمقارنة بين النصوص الاتحادية والمحلية ذات الصلة، ومن ثم الوقوف على إيجابياتها وسلبياتها إن وجدت.

صعوبات البحث

من الصعوبات التي واجهت الباحث قلة المراجع التي تناولت موضوع البحث بصورة مباشرة وخصوصاً فيما يتعلق بتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة، بالإضافة إلى قلة الأحكام القضائية المتعلقة بالمناقصات في الدولة.

وعليه فقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين على النحو التالي:

مبحث تمهيد: ماهية المناقصات

الفصل الأول: مبادئ وضوابط المناقصات

الفصل الثاني: القواعد الإجرائية للمناقصات في التشريعات الإماراتية

مبحث تمهيدي: ماهية المناقصات

تمهيد

يعد العقد الإداري من أهم الأدوات التي تستخدمها الإدارة للقيام بواجباتها من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام، وعند إبرام هذه العقود فإن الإدارة تلجأ إلى أساليب وطرق متعددة تختلف بحسب ظروف وطبيعة التعاقد ومن أهم هذه الطرق المناقصة التي تعد الأكثر شيوعاً واستعمالاً من قبل الإدارة.

ونظراً لأهمية المناقصات ودورها في الحفاظ على المال العام وتحقيق المصلحة العامة فقد حرص المشرع على الاعتناء بها وتنظيم أحكامها وشروطها وإجراءاتها.

لذا فإن هذا المبحث سوف يركز على توضيح مفهوم المناقصة ثم توضيح أنواع المناقصات وذلك من خلال مطلبين مستقلين:

المطلب الأول: مفهوم المناقصة

المطلب الثاني: أنواع المناقصات

المطلب الأول: مفهوم المناقصة

لتوضيح مفهوم المناقصة بصورة وافية فإنه سوف يتم البحث في تعريفها وفقاً لما نصت عليه التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة، ثم تعريفها من وجهة نظر الفقهاء، وأخيراً من خلال ما استقرت عليه الأحكام القضائية في دولة الإمارات وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول : تعريف المناقصة في التشريع الإماراتي

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للمناقصة

الفرع الثالث: تعريف المناقصة في القضاء الإماراتي

الفرع الأول: تعريف المناقصة في التشريع الإماراتي

من المعلوم أن الإدارة تستند إلى نصوص قانونية عندما تمارس نشاطاتها وذلك حرصاً منها على ضمان مشروعية هذه النشاطات كونها في نهاية الأمر تخضع لرقابة القضاء¹.

ومما لا شك فيه أن المشرع الإماراتي قد أولى المناقصة عناية خاصة نظراً لأهميتها وعلاقتها بالمال العام لذا فقد عرّف أسلوب الشراء بالمناقصة على أنه: " أسلوب الشراء الذي يتم فيه تنفيذ عملية الشراء التي تتناول أصنافاً بقيمة تزيد على 250.000 درهم وبمواصفات محددة من خلال استدراج العروض من عدة مصادر توريد بمظاريف مغلقة أو إلكترونياً تفتح من قبل لجنة فتح المظاريف ومن ثم اختيار العرض الذي يقدم أفضل العروض فنياً ومالياً مع مراعاة متطلبات الجهة الحكومية وتحقيق أفضل قيمة لها"².

ويتضح من ذلك التعريف أن المشرع الإماراتي عرّف المناقصة من خلال الإجراءات التي تمر بها بأنها أسلوب للتعاقد تلجأ إليه الإدارة بشرط أن تزيد قيمة المناقصة على 250,000 ألف درهم، مروراً بتقديم العطاءات واستيفاء الشروط المطلوبة حيث أوضح أن المناقصين يقدمون عطاءاتهم في مظاريف مغلقة ورقية أو إلكترونياً وتنتهي باختيار أفضل العطاءات من الناحية الفنية والمالية.

وعلاوة على ذلك فقد تطرقت بعض التشريعات الاتحادية والمحلية إلى تعريف كل صورة من صور المناقصة على حده، وهو ما سيتناوله البحث بالتفصيل عند الحديث عن صور المناقصات. فمثلاً عرف المشرع الاتحادي المناقصة العامة بأنها الطريقة الأساسية لاختيار

¹ - أبو بكر صديق عمر، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في ابرام العقود الإدارية بطريق المناقصات، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2013، ص 47.

² - أنظر المادة رقم (21) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم 6 لسنة 2008 لإمارة أبوظبي.

المتعاقد مع جهة الإدارة ويتم طرحها عن طريق الإعلان العام، كما يتم البت فيها وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها¹.

ويتضح أن المشرع الاتحادي قد اعتبر أن المناقصة العامة هي الوسيلة الأساسية لإبرام العقود الإدارية واختيار المتعاقد مع الإدارة، وقد أكد المشرع على ضرورة الإعلان عن المناقصة وأن يتم إرساء المناقصة على أفضل العطاءات الفنية والمالية وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في القرار رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للمناقصة

اختلف الفقهاء بشكل عام حول تعريف المناقصة، فهناك من عبّر عنها من زاوية الإجراءات التي تقوم بها الإدارة بذاتها، وهناك من اتجه إلى تعريفها من زاوية الغاية من وراءها².

فعرّفها البعض على أنها مجموعة من الإجراءات التي حددها القانون تقوم الإدارة بموجبها بالتعاقد مع صاحب العطاء الأقل قيمة في إطار من العلانية والمنافسة الحرة والمساواة³، وعرفها البعض أيضاً بأنها طريقة تلتزم الإدارة بموجبها باختيار أفضل المتقدمين للتعاقد معها من الناحية المالية أو الخدمة المطلوبة⁴.

¹ - نص المادة (5) من قرار وزير المالية والصناعة رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة.

² - أبو بكر صديق عمر، مرجع سابق، ص 49.

³ - د. عاطف سعدى، عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الفكر العربي، 2005، ص 164.

⁴ - د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، 1991، ص 239.

كما عرفها البعض الآخر على أنها: " إحدى أساليب القانون المحددة لمجموعة من الإجراءات يفرض بمقتضاها على من هو ملزم باتباعها اختيار من يتقدم من المناقصين بأفضل الشروط وأنسب الأسعار وأكمل المواصفات للتعاقد على سبيل الإلزام"¹.

وعليه فإنه يمكن القول إن المناقصة هي إحدى الطرق التي تلجأ إليها الإدارة لإبرام عقودها الإدارية وفقاً لشروط معينة، تختار بموجبها أفضل العروض المقدمة سواء من الناحية المالية أو الفنية، وذلك في إطار من العلانية والمنافسة الحرة والمساواة.

الفرع الثالث: تعريف المناقصة في القضاء الإماراتي

لقد كان للقضاء دور هام في بلورة عدة مفاهيم للمناقصة وذلك من خلال الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم التي أرست من خلالها قواعد وأسس ومفاهيم، أصبحت فيما بعد قواعد مكتملة لما أورده التشريعات من تعريف لمفهوم المناقصة.

وبمطالعة بعض الأحكام القضائية الصادرة عن الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا، يظهر بوضوح أن قضاءها قد عرّف المناقصة كأسلوب في إبرام العقود الإدارية، ويبدو ذلك جلياً في حكم لها حيث قررت: " إن من الأصول المقررة في شأن إبرام العقود الإدارية أن المناقصة طريق تسلكه الإدارة لتختار بمقتضاه أفضل من يتقدم للتعاقد معها، بتغليب مصلحة المرفق العام المالية مقرونة بالمصلحة الفنية، والتي تبدو في اختيار المناقص الأفضل كفاءة وحسن السمعة"².

وفي حكم آخر عرّفت الدائرة الإدارية المناقصة بصورة غير مباشرة عندما قررت بأن: "المفاضلة بين المناقصين أساسها اختيار المناقص المتقدم بأقل سعر إجمالي متى كان عطاؤه

¹- د. عبدالرؤف جابر، النظرية العامة في إجراءات المناقصات والعقود، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2003، ص 49-50.

²- حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية رقم 144، لسنة 11 ق تاريخ 1990/2/27.

مستوفياً شروط المناقصة، بما يدل على أنه يجوز لجهة الإدارة استبعاد المناقص الذي قدم العطاء الأقل سعراً إذا كان عطاؤه مخالفاً لشروط المناقصة"¹.

وعلى ذات النسق قضت محكمة تمييز دبي: " بأن المناقصة هي أسلوب من طرق التعاقد على مقاولات الأعمال، بمقتضاها يقوم صاحب العمل بتوجيه الدعوة لأكبر عدد ممكن من المقاولين المشتغلين بنوع النشاط الخاص بموضوع المناقصة، ليتقدم المقاولون المتنافسون بعطاءاتهم طبقاً لشروط المناقصة التي تضمنتها الدعوة، وعلى نموذج العطاء المعد سلفاً منه، لدراساتها والمقارنة بينها، للوصول إلى أفضلها من جميع النواحي الفنية والمالية، ثم إبرام العقد مع من وقع عليه الاختيار"².

مما تقدم يُلاحظ أن القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة أسهم بشكل فاعل وإيجابي في ترسيخ معنى ومفهوم المناقصة، حيث اتفق قضاء المحكمة الاتحادية العليا وقضاء محكمة التمييز في دبي على تعريف المناقصة، من حيث أنها دعوة للمفاضلة بين المناقصين بغرض اختيار المناقص الأفضل من الناحية المالية والفنية.

المطلب الثاني: أنواع المناقصات

تمهيد:

تختلف أنواع المناقصات وصورها من دولة إلى أخرى بحسب التشريع المنظم لها ويلجأ بعض الفقهاء عند الحديث عن أنواع المناقصات إلى تقسيمها من حيث نطاقها إلى مناقصات دولية ومناقصات داخلية ومن حيث صيغ تنفيذها إلى مناقصات عامة ومناقصات محدودة ومن حيث

¹ - حكم المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2004/1/20م في الطعن رقم (94) لسنة (25) القضائية، من مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، وزارة العدل، العدد الأول، السنة السادسة والعشرون، 2004م، ص147.

² - حكم محكمة تمييز دبي في القضية رقم 73 لسنة 2010 بتاريخ 2010/5/9م.

الإجراءات إلى مناقصات علنية¹ ومناقصات سرية²، كما يقسمها البعض إلى مناقصات عامة ومناقصات محدودة ومناقصات محلية³.

ولكن بالرجوع إلى تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة المتعلقة بالمناقصات يتضح أنها تشتمل على نوعين من المناقصات هما المناقصات العامة والمناقصات المحدودة وأي منهما يمكن أن يكون داخلياً أو خارجياً سرياً أو علنياً بحسب الأحوال وهو ما سيتم توضيحه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: المناقصة العامة أو (المفتوحة)

الفرع الثاني: المناقصة المحدودة.

الفرع الأول: المناقصة العامة أو (المفتوحة)

يقصد بالمناقصة العامة مجموعة إجراءات تهدف الإدارة من ورائها إلى اختيار المتعاقد الذي يتقدم بأقل الأسعار وأفضل الشروط الفنية⁴، ويسمح الإشتراك فيها وتقديم العروض لكل من تتوافر فيهم الشروط المطلوبة.

¹ - م. د. محمد علي سككر، موسوعة المناقصات والمزايدات بشأن الجهات الحكومية وشركات قطاع الاعمال العام، في مصر والدول العربية، ط 3، طبعة مزيده ومنقحة، بدون سنة نشر، ص 17-26.

² - المناقصة السرية: الأصل في المناقصة أن تكون سرية، بحيث تتم بطريق تقديم المناقصين عروضهم وأسعارهم المكتوبة، ضمن مظاريف مختومة بالشمع الأحمر وموقعة. وتوضع في صناديق مغلقة. نقلا من أ. د. رفيق يونس المصري، مرجع سابق، ص 23.

³ - د. عصام علي الدبس، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط 1، 2015، ص 490.

⁴ - د. إعاد علي الحمود القيسي، العقد الإداري وفقاً لنظام عقود الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة جامعة الشارقة، سنة 2013، ص 40.

كما يطلق أيضاً على المناقصة العامة مسمى المناقصة المفتوحة¹ وذلك نظراً لما لها من علنية، ولشمولها جميع المناقصين المتقدمين للمنافسة وفقاً للشروط المعلنة².

وتعتبر المناقصة العامة من أكثر أنواع المناقصات شيوعاً، وذلك لما تتميز به من إجراءات بسيطة وواضحة وتكافؤ لفرص المنافسة فيها³، وهي تركز على أساسين الأول منهما هو المنافسة الحرة، والثاني هو المساواة بين المتنافسين⁴.

أولاً: مفهوم المناقصة العامة أو المناقصة المفتوحة في التشريع الإماراتي

لقد اعتبرت التشريعات الاتحادية المنظمة للمنافسات والمزادات في دولة الإمارات العربية المتحدة أن المناقصات العامة هي الطريقة الأساسية لاختيار المتعاقد مع الإدارة، حيث أكدت المادة (5) من قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة بأن المناقصة العامة هي: " الطريقة الأساسية لاختيار المتعاقد مع جهة الإدارة ويتم طرحها عن طريق الإعلان العام، كما يتم البت فيها وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا النظام"⁵.

كما نصت المادة رقم (4) من القرار الوزاري رقم 90 لسنة 2008 المعدلة للمادة رقم (4) من قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة على: " أن

¹ - هذا ما أخذ به المشرع الاتحادي في المادة رقم (32) من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.

² - د. رفيق يونس المصري في بحثه عن عقود المناقصات المقدم للدورة التاسعة لمجمع الفقه الاسلامي، أبوظبي مجلة المجمع، العدد التاسع سنة 1995، ص 197. وفي نفس هذا المعنى راجع د. محمد قدرى حسن، العقود الإدارية، الآفاق المشرقة ناشرون، 2014، ص 106.

³ - م. د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 20.

⁴ - م. د. أحمد محمود جمعة، مرجع سابق، ص 307.

⁵ - سار على هذا النهج المشرع المحلي في إمارة دبي في نص المادة (14) من القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية. كما جاء تعريف المناقصة العامة في الفقرة (22) من المادة الأولى من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008 لإمارة أبوظبي حيث عرفتها بأنها: " التي يتم الإعلان عنها في الصحف والمجلات والوسائل الإعلامية الأخرى بهدف إتاحة الفرصة لكافة الموردين الذين يرغبون في تقديم العطاءات لتوريد الأصناف المطلوبة ضمن الشروط والضوابط التي تحددها الجهة الحكومية، والتي يتم الإعلان عنها على موقع حكومة أبوظبي الإلكتروني.

كل طلب شراء تزيد قيمته التقديرية عن 700.000 درهم (سبعمئة ألف درهم) يلزم طرحه بالمناقصة العامة".

ويتضح هنا أن المادة رقم (5) من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة قد أكدت بصورة مباشرة أن المناقصة العامة هي الطريقة الأساسية لاختيار المتعاقد مع الإدارة وأن المادة رقم (4) قد ألزمت الإدارة بالتعاقد بنظام المناقصة العامة إذا زادت القيمة التقديرية عن سبعمئة ألف درهم.

أما بالنسبة للمناقصة المفتوحة فقد نصت المادة (32) من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن على أنه: "يتم من خلال المناقصة المفتوحة التنافس بين الموردين للحصول على العطاء، بحيث تقوم الجهة الاتحادية بالإعلان عن احتياجاتها من المواد وتحديد مواصفات هذه المواد وكمياتها وزمن توريدها، مقابل الطلب من الموردين أن يتقدموا بعروض مالية علنية لتوريد هذه الاحتياجات وفقاً للمواصفات والكميات والمدد الزمنية المطلوبة، وذلك بغرض خفض أسعار الموردين المتنافسين بمرور الوقت"¹.

وتجدر الإشارة إلى أن قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن كان يتناول فكرة المشتريات العامة عن طريق التوريد ومع ذلك فإن المشرع الاتحادي توسع في مفهوم المورد فالأصل أن عقد التوريد هو: اتفاق بين شخص معنوي

¹ - يراعى عند إجراء عملية المناقصة المفتوحة ما يأتي: 1. الإعلان عن طريق نظام الشراء الإلكتروني، أو أي طريقة إعلان أخرى. 2. ترسية العقد على أساس أقل سعر معروض في حال تساوي جميع عطاءات الموردين من الناحية الفنية. ج. يتم استخدام المناقصة المفتوحة بالتزامن مع أي إجراء آخر لاختيار الموردين. د. لا تستخدم المناقصة المفتوحة في عقود الخدمات العامة أو الأشغال العامة التي ينطوي موضوعها على أداء فكري من حيث تصميم الأعمال، أو لمنع التنافس أو تقييده أو للحد منه. هـ. يجب أن يتمكن جميع المناقصين من مشاهدة أسعار العروض خلال المناقصة بشفافية أمام جميع المتقدمين. و. يجب على الجهة الاتحادية إبداء رغبتها باستخدام المناقصة المفتوحة بشكل صريح في أي مراسلات يتم إجراؤها مع الموردين المعنيين بموضوع العقد راجع نص المادة (32) من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.

من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه الفرد أو الشركة بتوريد منقولات معينة للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين¹.

وقد عرف المشرع الاتحادي المورد على أنه: " أي شخص طبيعي أو معنوي تتعاقد أو ترغب في التعاقد معه الجهة الاتحادية لتأمين مشترياتها، ويشمل المورد بالنسبة لشراء السلع وتوريدها، والمقاول بالنسبة لتنفيذ الأعمال وإنشائها، ومقدم الخدمات بالنسبة لتقديم الخدمات على اختلاف أنواعها"².

وبالرغم من أن المشرع الاتحادي استخدم مصطلح المناقصة العامة في القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة كما أنه استخدم مسمى المناقصة المفتوحة في قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، إلا أنه يتضح عدم وجود فارق بين المناقصة العامة والمناقصة المفتوحة وخصوصاً أن كلاهما تتبعان نفس الإجراءات والآليات الخاصة، وذلك بدأ بالإعلان وبعدها التقدم بالعطاءات وانتهاءً بالتعاقد.

ثانياً: صور المناقصة العامة

سبقت الإشارة إلى أن المناقصة العامة قد تكون دولية (خارجية) أو محلية (داخلية) وهو ما نصت عليه التشريعات ذات الصلة. فقد نصت المادة (22) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي على أن التعاقد بالمناقصة العامة يكون إما بطريق المناقصة العامة المحلية، أو المناقصة العامة الدولية، وذلك عندما تقوم جهة الإدارة بالتعاقد بما يزيد عن مبلغ (250.000) درهم.

¹ - حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في 2 ديسمبر 1952، مجموعة المجلس، السنة 7، ص 76.
² - راجع نص المادة (1) من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.

كما أن المادة (14) من القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي أكدت على أن المناقصة العامة هي الطريقة الأساسية لاختيار المتعاقد، ويتم طرحها عن طريق الإعلان العام إما داخل الدولة أو خارجها معاً.

ويلاحظ هنا أن القانون المحلي لإمارة دبي ذهب إلى تسمية المناقصة الدولية بالمناقصة الخارجية.

وعليه يمكن تقسم المناقصات العامة إلى محلية ودولية.

1. المناقصة العامة المحلية:

هي المناقصة التي يتم الإعلان عنها لمن يرغب في التقدم إليها من المناقصين من داخل الدولة وتكون قاصرة عليهم ضمن الشروط الواجب توافرها لمن يزعم التقديم إليها ويطلق عليها غالباً المناقصات الداخلية أو الوطنية¹.

وقد عرفت المادة (21) من الدليل الإرشادي الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن المناقصات والمزايدات والمستودعات في إمارة أبوظبي، المناقصة العامة المحلية بأنها التي توجه فيها الدعوة إلى كل الموردين والمقاولين داخل الدولة، وفي هذه الحالة يقتصر الإعلان عن المناقصة العامة المحلية على داخل الدولة².

كما نصت المادة رقم (23) من الدليل الإرشادي أعلاه على الضوابط التي تنظم المناقصة المحلية وهي كما يلي:

¹ - م. د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 19.
² - بمطالعة المادة (5) من القانون رقم (4) لسنة 1977 في شأن المناقصات والمزايدات والمستودعات الخاص بإمارة أبوظبي يتضح أنها تنص على أنه: (يجوز عند الضرورة أن يكون شراء الأصناف التي لا تزيد قيمتها التقديرية على (500.000) (خمسمائة ألف درهم)، وأن يكون تنفيذ الأعمال التي لا تزيد قيمتها التقديرية على (2.000.000) (مليون درهم) عن طريق مناقصات محلية يقتصر الاشتراك فيها على التجار والمقاولين المقيدين في السجل التجاري وفي غرفة تجارة وصناعة أبوظبي، والذين تقرر الجهة الإدارية المختصة إدراج أسمائهم في القائمة التي تعدها لذلك، وتعتمد هذه القائمة من رئيس الدائرة المختص). .

1- توجه الدعوة في المناقصة المحلية إلى عدد معقول من الموردين والمقاولين المحليين الذين صدر من الدائرة المعنية قراراً بالتعامل معهم من المقيدین في سجل المقاولين والموردين.

2- يجوز في حالة الضرورة توجيه الدعوة إلى غير المقيدین في سجل المقاولين والموردين بموافقة رئيس الدائرة المعنية أو وكيل الدائرة حسب الأحوال من خلال لجنة المناقصات والمزايدات ولا تفتح عطاءاتهم حتى إكمال إجراءات التسجيل والتأهيل في الدائرة المعنية.

3- تسري في شأن المناقصة المحلية المحدودة كافة القواعد والأحكام والإجراءات والشروط المنصوص عليها في هذا الدليل بالنسبة للمناقصة العامة فيما عدا ما يتعلق بآلية النشر.

4- تُرسل طلبات العطاءات المحلية إلى المقاولين أو الموردين الذين صدر حيالهم قرار من الدائرة بدعوتهم إلى الاشتراك في المناقصة سواء بفاكس أو بكتاب رسمي قبل الميعاد المحدد لفتح مظاريف العطاءات بوقتٍ كافٍ، وفي حالة الاستعجال يجوز إرسالها مع مندوب مخصص قبل الموعد المحدد بيومين على الأقل وتسلم بموجب إيصال مؤرخ.

ويقتضي المنطق أن تكون جميع المناقصات في الأصل عامة محلية، أي أن يتم اللجوء إلى الكفاءات والمهارات المحلية لتنفيذ الأعمال التي تتطلبها جهة الإدارة وألا يتم اللجوء للمناقصات العامة الخارجية إلا في الحالات التي حددها المشرع.

2. المناقصة العامة الدولية

هي المناقصة التي يسمح التقدم إليها من متنافسين من غير مواطني الدولة إذا أجازت المؤسسة المعلنة عن المناقصة إشراكهم فيها وسمحت لهم بالتقدم إليها وهذه المناقصة تعد ذات طابع دولي¹.

¹ - د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 19.

وقد أشارت المادة (21) من الدليل الإرشادي الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008 إلى أن المناقصة العامة إما أن تكون دولية أو محلية. ويقصد بالعامة الدولية تلك التي توجه فيها الدعوة إلى الموردين والمقاولين داخل الدولة وخارجها وذلك من خلال الدعوة إليها بطرق النشر المختلفة¹.

وعليه فإنه يتضح أن المناقصة العامة هي طريق رسمه القانون لحصول الإدارة على ما تحتاجه من توريدات، وهي الأصل في تعاقد الإدارة على شراء المنقولات والمقاولات والأعمال وعقود النقل والخدمات والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية، وهي إما أن تكون مناقصة عامة محلية يقتصر فيها الأمر على دعوة الموردين والمقاولين داخل الدولة، أو مناقصة عامة خارجية توجه فيها الدعوة إلى الموردين والمقاولين داخل الدولة وخارجها.

وتجدر الإشارة أن المشرع الاتحادي في القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 لم يتطرق إلى مفهوم المناقصة العامة المحلي أو الدولي².

الفرع الثاني: المناقصة المحدودة

أولاً: مفهوم المناقصة المحدودة في التشريع الإماراتي

المناقصة المحدودة هي التي تكون مقصورة على عدد معين من المتخصصين، الذين تتوافر لديهم كفاءة مادية وفنية خاصة، الأمر الذي يستوجب منح الإدارة سلطات واسعة للوصول

¹ - راجع المادة (21) من الدليل الإرشادي الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008
² - لم ينص قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على الشراء عن طريق المناقصة العامة محلية أو دولية وإنما أشار إلى ذلك ضمناً في المادة (47) من ذات القرار التي أكدت على أنه:

أ. تستخدم العقود الخارجية بالتوافق مع جميع طرق اختيار الموردين باستثناء الشراء بالأوامر المباشرة.
ب. يتم اللجوء إلى خيار العقد الخارجي بقرار من السلطة المختصة، ووفقاً لقيمة العقد وجدول الصلاحيات المشار إليه في الفقرة (ب) من المادة (4) من هذا القرار.
ج. يتم اللجوء إلى خيار العقد الخارجي بناء على دراسة فنية تبين الأسباب التي دعت الجهة الاتحادية في اللجوء إلى هذا الخيار.

د. يتم اللجوء إلى خيار العقد الخارجي من قبل الجهة الاتحادية، في أي من الأحوال الآتية: ¹ . عدم توفر الخدمات أو السلع أو الأعمال المطلوبة في السوق المحلية.² عند وجود فرق كبير في السعر بين الموردين المحليين والخارجيين، وأن يكون من صالح الجهة الاتحادية المعنية القيام بالشراء من موردين من خارج الدولة.³ عند وجود فرق كبير في الجودة دون وجود فرق كبير في السعر.

لتلك الكفاءات واختيار المتعاقد الذي بوسعه تنفيذ الأعمال موضوع تلك التعاقدات، حيث تضع الإدارة مقدماً قائمة بأسماء الأشخاص الذين يحق لهم دون سواهم التقدم لتلك المناقصة¹.

وتلجأ الإدارة إلى المناقصة المحدودة عندما تريد القيام بمشروعات ضخمة أو ذات أهمية كبيرة كإنشاء ميناء جوي أو حربي أو عملية دقيقة تحتاج إلى درجة عالية من الكفاءة والخبرة².

وتخضع المناقصة المحدودة إلى نفس الإجراءات والأحكام المنظمة للمناقصة العامة، فيما عدا الأحكام المتعلقة بالإعلان حيث يتم دعوة المناقصين في عطاءات الدعوة الخاصة بواسطة البريد المسجل أو تسلم باليد إلى أصحاب العروض الذين توافق الإدارة على دعوتهم للمناقصة بناء على تنسيب لجنة المناقصات³.

وقد عرفت المادة (6) من قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة المناقصة المحدودة بأنها: " تلك التي يُدعى للاشتراك فيها الموردون والمقاولون المعتمدون للتعامل معهم لكفاءتهم أو تخصصهم سواء في دولة الإمارات أو خارجها وتطبق في شأنها القواعد والإجراءات المطبقة في المناقصة العامة عدا الإعلان العام".

كما عرفت الفقرة (23) من المادة (1) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008⁴ بأنها: " المناقصة التي يتم طرحها على عدد محدد من الموردين والمقاولين المسجلين، الذين يتم اختيارهم مسبقاً من قبل الجهة الحكومية لتقديم العطاءات لتوريد الأصناف المطلوبة ضمن الشروط والضوابط التي تحددها الجهة الحكومية".

¹ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، التحكيم في منازعات العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 163.
² - أ. د. محمود سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 347، أ. د. ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري، وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، 2008، ص 267.
³ - أ. د. نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 266.
⁴ - كانت المادة (4) من القانون رقم (4) لسنة 1977 (الملغي) تنص أنه: " يجوز أن تكون المناقصة العامة محدودة، يقصر الاشتراك فيها على بيوتات أو مؤسسات أو شركات متخصصة معتمدة أسماؤها في قوائم تعددها الجهة الإدارية المختصة بعد التحري عنها والاستيثاق عن كفاءتها من الناحيتين المالية والفنية، وتعتمد هذه القوائم من رئيس الدائرة المختص".

وبينت المادة (22) من ذات الدليل بأن المناقصة المحدودة المحلية أو الدولية هي التي توجه فيها الدعوة إلى عدد محدد من الموردين والمقاولين المسجلين، الذين يتم اختيارهم من قبل الجهة الحكومية، وتتم إجراءاتها بين عدد مختار من المشتغلين بنوع النشاط الخاص بموضوع المناقصة والمقيد بسجل الموردين والمقاولين، على أن لا يقل عددهم عن ثلاثة أشخاص.

ووفقاً للفقرة الثالثة من المادة (23) آنفة الذكر تسري على المناقصة المحدودة جميع القواعد والإجراءات الواردة بشأن المناقصة العامة عدا الإعلان العام، وفي كل الأحوال يتعين أن يبين في الإعلان الجهة التي تقدم إليها العطاءات وآخر موعد لتقديمها والصنف والعمل المطلوب وقيمة تأمين العطاء وكفالة حسن الأداء ومدة سريان العطاءات بعد تاريخ الغلق بمدة لا تقل عن 90 يوم، وثمن نسخ وثائق المناقصة إن وجد، وأية بيانات أخرى تراها الجهة الحكومية ضرورية لصالح العمل.

ويتضح مما سبق أن المناقصة المحدودة تخضع لنفس الإجراءات المتعلقة بالأحكام المنظمة للمنافسة العامة، بمعنى أن الإجراءات التي يتم تطبيقها على المناقصة المحدودة هي نفس الإجراءات المتعلقة بالمنافسة العامة، والفرق فقط في عدد المتقدمين للمنافسة والإعلان، حيث يتم طرح المناقصة المحدودة على عدد محدد من المناقصين المسجلين بينما المناقصة العامة يتم طرحها على كل من تتوفر فيه الشروط.

ثانياً: صور المناقصة المحدودة

قد تكون المناقصة المحدودة دولية أو محلية، ويطلق عليها أحياناً مصطلح المناقصة الانتقائية أو المناقصة من القائمة، لما تقوم عليه من انتقاء لموردين أو مقاولين معينين من القائمة، ويتم توجيه الدعوة إليهم دون غيرهم وعلى سبيل المثال عقود شراء الآلات التخصصية التي لا

يتأتى التزود بها إلا من قبل عدد محدود من الموردين في العالم. مثل الأجهزة الإلكترونية وأنواع خاصة من المواد الكيميائية وأجهزة الكشف عن البترول¹.

ووفقاً للمادة (4) من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي تعتبر المناقصة المحدودة إحدى طرق اختيار المتعاقدين مع جهة الإدارة، وتأتي في الترتيب عقب المناقصة العامة، وقد نظمها المشرع المحلي لإمارة دبي في الفصل الثالث من القانون، حيث عرفتها المادة (39) بأنها: " المناقصة التي يُدعى للاشتراك فيها الموردون أو المقاولون أو مقدمو الخدمات المعتمدون المتعامل معهم نظراً لكفاءتهم وتخصصهم في موضوع المناقصة المطروحة وتطبق عليها الإجراءات والقواعد المطبقة على المناقصة العامة فيما عدا الإعلان ".

كما نصت المادة (40) من نفس القانون على كيفية توجيه الدعوة إليها، حيث جاء نصها على النحو التالي: " توجه الدعوة إلى الموردين والمقاولين ومقدمي الخدمات المعتمد التعامل معهم من واقع السجل المنصوص عليه في المادتين (10-11) من هذا القانون، وتجاوز دعوة آخرين من غير المسجلين في هذا السجل إذا كان للدائرة مصلحة في ذلك".

يتضح مما سبق أنه بالرغم من أن اللجوء إلى المناقصة المحدودة يعد استثناءً من الأصل العام، إلا أنها تعد طريقة تستطيع من خلالها الإدارة اختيار مرشحها ممن ترى كفايتهم الفنية والمالية للتعاقد معها، كما أن المناقصة المحدودة تتفق من حيث الهدف مع المناقصة العامة، بالإضافة إلى أن القانون الاتحادي والقوانين المحلية جميعها اتفقت على تطبيق إجراءات واشتراطات المناقصة العامة على المناقصة المحدودة فيما عدا الإعلان عنها، الذي يتم وفقاً لضوابط محددة، تختلف عن ضوابط الإعلان في المناقصة العامة التي تقوم على مبدأ العلانية².

¹ - الرجوع إلى الفقرة (23) من المادة (1) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي، د. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، طبقاً لأحدث التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر، ص 400.

² - د. إبراهيم محمد عبد الحليم، أثر العقود الإدارية بالنسبة للغير، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس عام 1994، ص 124.

وبعد أن تم توضيح مفهوم المناقصة باعتبارها إحدى الأساليب التي تلجأ إليها الإدارة في سبيل إتمام تعاقداتها، سواء كانت مناقصة عامة أم محدودة، يتبين أن المناقصة بأنواعها المختلفة ما زالت في الواقع العملي هي الأسلوب الأساسي في إبرام العقد الإداري، مما يكاد يجعل منها قاعدة عامة¹.

¹ - أ. د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، دار الجامعة، 2009، ص 69.

الفصل الأول: مبادئ وضوابط المناقصات

تمهيد

عند ممارسة جهة الإدارة لنشاطها في سبيل تحقيق الصالح العام يتوجب عليها أن تتبع الأصول والإجراءات المحددة التي نص عليها المشرع، وهذا الأمر ينطبق بالطبع على المناقصة بوصفها إحدى الأساليب التي تتبعها الإدارة للتعاقد. فهي تستند إلى عدد من المبادئ العامة تتمثل بصفة أساسية في وجوب توافر بعض الشروط في التعاقد مع الإدارة، والإعلان عن نوع التعاقد، والمساواة بين المناقصين، وحرية المنافسة، وسرية إجراءات التعاقد¹.

وقد نص المشرع على هذه المبادئ في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة بشكل واضح وصريح كأسس تقوم عليها المناقصات وذلك في المادة (21) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي والتي تنص على أن: " المناقصة العامة تقوم على مبادئ ثلاثة حاکمة هي العلانية، المساواة، وحرية المنافسة"².

وقد جاء في حكم للمحكمة الاتحادية العليا ما يؤكد ضرورة احترام هذه المبادئ بقولها: "...تخضع المناقصات لمبادئ أساسية هي العلانية والمساواة وحرية المنافسة واستهدف من ذلك تقييد حرية جهة الإدارة في اختيار المتعاقد فأوجب عليها أن تتبع طريقاً مرسوماً لكي تصل إلى تعيين أفضل المناقصين وفقاً للقانون إلا أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم فيها الأحكام والقواعد المقررة في القانون، ذلك أنها لا تعتبر مجرد قواعد تنظيمية داخلية تخضع في تطبيقها لمشيئتها وإنما هي قواعد وضعها المشرع لصالح الإدارة والأفراد على السواء وهدف بها كفالة حياد عمليات المناقصات واحترام مبدأ المساواة بين المناقصين جميعاً ومن ثم فإن الخروج على

¹- د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص 77.

²- الرجوع إلى الفقرة الثالثة من نص المادة (21) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008

هذه القواعد أو الإخلال بالمبادئ الأساسية التي تحكم إجراءات المناقصة يعتبر عملاً غير مشروع يرتب مسؤولية الإدارة¹.

ويتضح مما سبق أن المناقصات تخضع لمبادئ أساسية هي العلانية والمساواة وحرية المنافسة والهدف هو تقييد حرية جهة الإدارة في اختيار المتعاقد، ويجب على الإدارة أن تلتزم بهذه المبادئ لأنها مقررة في الأحكام وقواعد القانون، واعتبرت المحكمة أن هذه المبادئ ليست مجرد قواعد تنظيمية داخلية تخضع في تطبيقها لمشيئتها وإنما هي قواعد وضعها المشرع لصالح الإدارة والأفراد وهدف من ذلك إلى تحقيق النزاهة وحياد عمليات المناقصات.

وقد وضع القانون الإداري بعض الضوابط التي يجب مراعاتها في إبرام العقود الإدارية وهي تختلف عما هو معمول به في ظل القانون الخاص²، حيث يتمتع الأفراد عند تعاقدهم بحرية واسعة لاختيار من يتعاقدون معه ولا توجد عليهم في هذا الشأن ضوابط إلا وجوب احترام قواعد القانون وعدم مخالفة النظام العام³.

في حين أن الإدارة عندما تتعاقد في ظل قواعد القانون الإداري بوصفها سلطة فلا تتمتع بنفس الحرية التي يملكها الأفراد في اختيار المتعاقد معها بل تتقيد بالقوانين واللوائح⁴ وبقيود شكلية، وأخرى موضوعية، وإجرائية، وهذه الضوابط لا تختلف في طبيعتها والأسس التي تقوم عليها والهدف المراد منها عن المبادئ العامة، التي سيتم توضيحها في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: المبادئ التي تقوم عليها المناقصة

المبحث الثاني: الضوابط الواردة على حرية الإدارة في اختيار المتعاقد معها

¹ - حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم (422) لسنة 20 القضائية جلسة الثلاثاء الموافق 13 من يونيو سنة 2000 (مدني)

² - د. صفاء فتوح جمعة، العقد الإداري الإلكتروني، دار الفكر والقانون المنصورة، 2014، ص56
³ - مها حمد العصيمي، الإجراءات السابقة على إبرام العقد الإداري في القانون الكويتي، رسالة ماجستير، 2009م، ص45.

⁴ - د. إبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، وفقاً للقانون رقم 89 لسنة 1998 بشأن المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2003، ص394.

المبحث الأول: المبادئ التي تقوم عليها المناقصة

تجدر الإشارة إلى أن التعاقد عن طريق المناقصة له سمات مختلفة عن التعاقد المباشر بين شخصين، وقد يتداخل في العقد أكثر من عامل، كالمصلحة والسعر والأشخاص، لذلك كان ينبغي على طرفي المناقصة الالتزام بالعديد من المبادئ التي ستبنى عليها العملية العقدية¹.

لذا يمكن القول بأن المناقصات تقوم على ثلاثة مبادئ أساسية هي العلانية والمنافسة الحرة والمساواة بين المتنافسين²، وهذه المبادئ أساسية³. ونظراً لأهميتها فسوف يتم تناولها في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: العلانية

المطلب الثاني: حرية المنافسة

المطلب الثالث: المساواة

المطلب الأول: العلانية

وسوف يتطرق البحث في هذا المطلب الى الحديث عن علنية إجراءات المناقصة والإستثناء من قاعدة العلنية وذلك في فرعين منفصلين:

الفرع الأول: علانية إجراءات المناقصة

يعد مبدأ العلانية أحد المبادئ التي تخضع لها المناقصات، ويقتضي أن يعرف جميع الذين تتوافر فيهم الشروط بأن الدولة سوف تقوم بالتعاقد مع الغير بالشراء أو القيام بشغل عام معين، أي

¹ - د. محمد سعيد الرحو، النظام القانوني للتعاقد بأسلوب المناقصات في تشريعات الدول العربية، دراسة تحليلية، منشأة المعارف، 2007، ص 20.

² - الرجوع الى المادة (21) فقرة (3) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبو ظبي، ونص المادة (2) من القانون رقم 89 لسنة 1998 للمناقصات والمزايدات المصري: (تخضع كل من المناقصة العامة والممارسة العامة لمبادئ العلانية وتكافؤ الفرص والمساواة وحرية المنافسة،).

³ - د. هالة عبد الحميد شعث، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر، ص 421.

أن لا يكون إبرام العقد الإداري سرياً، بل أن يكون معلناً للجميع، حتى لا تُبرم العقود الإدارية في أجواء تشوبها الريبة، ويحوم حولها الشك، لأن سرية التعاقد لا تتيح الفرصة لمن يرغب بالتعاقد كي يتنافس مع غيره¹.

فالعلائية تهئى المناخ للمنافسة الحرة، لأنها تؤدي إلى إتاحة مجال المنافسة ضمن جو من المساواة والشفافية²، لذا أوجبت معظم التشريعات الخاصة بالمناقصات أن تخضع جميع المناقصات العامة للعلائية³، وذلك لضمان علم الكافة بها، وتحقيقاً للشفافية، بحيث يستطيع كل من يرى في نفسه الأهلية والقدرة على الوفاء بالأعمال المطروح تنفيذها بما يحقق المصلحة العامة أن يتقدم للمناقصة بدون أية عوائق⁴.

ويمكن القول أن مبدأ العلائية يمثل القاعدة الجوهرية التي تقوم عليها المناقصات العامة⁵، بل أن وصف المناقصة بأنها عامة إنما يستند إلى علانيتها، فالأصل أن تكون المناقصة متاحة لكل من تتوافر فيهم شروط الاشتراك فيها. وعليه وإعمالاً لمبدأ العلائية يلزم أن تكون جميع أمور المناقصة وكل ما يتعلق بها واضحة ومعلنة لكل من تتوافر فيه الشروط⁶.

وقد أوجبت التشريعات لضمان تحقق العلائية عدة إجراءات منها الإعلان، وعلنية إجراءات المناقصة، حيث ألزم القانون الجهات الإدارية المعنية بالمناقصات بعقد جلسات لجان فتح

¹- د. محمد خلف الجبوري، العقود الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، ط2، 1998، ص 52.

²- د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول ص589.

³- يلاحظ أن مبدأ العلائية ينطبق على المناقصات العامة دون المناقصات الأخرى، حيث جاءت المادة رقم (6) من قانون رقم 20 لسنة 2000 بشأن العقود الإدارية لتؤكد بأن المناقصة المحدودة (هي التي يدعى للاشتراك فيها الموردون، والمقاولون المعتمد التعامل معهم لكفاءتهم أو تخصصهم سواء في داخل دولة الامارات أو خارجها، وتطبق في شأنها القواعد والاجراءات المطبقة في المناقصة العامة عدى الاعلان العام) أما المشرع المحلي في اماره أبوظبي فقد نص في الفقرة الثالثة من المادة (22) من الدليل الارشادي لقانون المناقصات والمزايدات لإمارة أبوظبي بأنه: (تسري على المناقصة المحدودة جميع القواعد والإجراءات الواردة بشأن المناقصة العامة عدا الإعلان العام،).

⁴- د. حسن عبد الله حسن، عقود مقاولات الأعمال، بين ضيق نصوص قانون المناقصات والمزايدات ورحابة الواقع العملي، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 2015، ص 41.

⁵- د. عبدالرؤف جابر، النظرية العامة في إجراءات المناقصات والعقود، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2003، ص22.

⁶- أبو بكر صديق عمر، مرجع سابق، ص65.

المظاريف وجلسات لجان البت في المناقصة في جلسات علنية، يحضرها مقدمو العطاءات أو مندوبيهم¹.

ويتطلب تطبيق مبدأ العلانية مراعاة أمرين هامين الأول يتعلق بوجوب الإعلان المسبق عن المناقصة في وسائل الإعلام خلال مدة زمنية كافية تتيح للراغبين في المشاركة الاستعداد لذلك². إذ يجب على الإدارة التي ترغب بالتعاقد عن طريق المناقصة، وخاصة المناقصة العامة أن تعلن عن ذلك بالأسلوب الذي يحدده المشرع³.

ومما لا شك فيه أن مبدأ العلانية يرتبط ارتباطاً وثيقاً مع (إجراء الإعلان) عن المناقصة، فهما يحققان غاية واحدة في جعل المناقصة تسير وفق أحكام القانون، وكلاهما يقود إلى الآخر فالإعلان لازم لتحقيق العلانية والعلانية تتطلب إجراء الإعلان⁴.

ونظراً لأهمية هذا المبدأ في مجال المناقصات فقد نصت عليه التشريعات العربية والأجنبية⁵ على حد سواء، وذلك لدور الإعلان في فتح باب التقدم للمناقصة بصورة متساوية بين أكبر عدد من المناقصين⁶. وسوف يتم البحث في الإعلان لاحقاً وبصورة مفصلة عند الحديث عن إجراءات المناقصة.

والثاني يتعلق بعلنية إجراءات المناقصة الذي يستوجب أن تكون على مرأى ومسمع الكافة ممن قد يرغبوا في التقدم للمناقصة⁷.

¹ - نصت المادة (15) الفقرة الأولى من قانون رقم 32 لسنة 2014 ، وقرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية بأن فتح مظاريف العطاءات في الموعد المحدد وفي جلسة علنية يحضرها أصحاب العطاءات أو من يمثلهم...

² - د. عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً واجتهاداً، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان الطبعة الأولى 2010، ص 14.

³ - د. موسى مصطفى شحادة، العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وفقاً لقرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة، مكتبة الجامعة الشارقة، 2015، ص 78.

⁴ - محمد سعيد الرحو، مرجع سابق، ص 23.

⁵ - لقد نصت المادة (5) من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقد الإدارة، والفقرة الأولى من المادة 84 من قانون العقود العامة الفرنسي الصادر بموجب المرسوم رقم 64 - 729 بتاريخ 17 يوليو سنة 1964 على مبدأ وجوب الاعلان عن المناقصة. نقلاً من د. السلال سعيد الهويدي، مرجع سابق، ص 89.

⁶ - د. السلال سعيد الهويدي، مرجع سابق، ص 90.

⁷ - عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية، مرجع السابق ص 14.

ويقصد بذلك أن تتم كافة الإجراءات الخاصة بالمناقصة تحت سمع وبصر كل ذي مصلحة، في المكان والزمان المحددين لذلك¹، وأن تكون جميع الإجراءات متاحة لاطلاع كافة عليها بدءاً من إجراءات طرح المناقصة وحتى جلسة فتح المظاريف والبت فيها²، لذا سوف يتطرق البحث فيما يأتي إلى علنية إجراءات المناقصة ومدى تطرق المشرع الإماراتي لها سواء على المستوى الاتحادي أو المستوى المحلي.

وقد نصت المادة رقم 39 من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 على أن تجتمع لجان المناقصات في المكان والميعاد المحددين في الإعلان عن المناقصة لفتح مظاريف العطاءات والبت فيها، وللمناقضين أو مندوبيهم الحق في حضور جلسة فتح المظاريف.

كما ونصت المادة رقم (15) الفقرة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بأن يتم (فتح مظاريف العطاءات في الموعد المحدد وفي جلسة علنية يحضرها أصحاب العطاءات أو من يمثلهم...).

أما في إمارة أبوظبي فقد نص المشرع في المادة رقم (28) الفقرة (3) من قانون رقم 6 لسنة 2008 بشأن المناقصات والمزايدات لأمانة أبوظبي صراحة على مبدأ العلنية و طلب من أصحاب العطاءات أو المندوبي المناقصين حضور جلسة فتح المظاريف في حالة تقديم العروض في مطروف واحد، أو جلسة فتح المظاريف المالية في حالة تقديم العروض في مطروفين أحدهما فني والآخر مالي، وكذلك الحال في إمارة دبي³.

أما في حالة العروض الإلكترونية فتقوم لجنة فتح المظاريف بالتزامن مع فتح المظاريف الورقية وفي نفس الجلسة استخراج معلومات العروض الإلكترونية من الحاسب الآلي مدونة إلكترونياً على تقرير ورقي يوقعه أعضاء اللجنة بالتزامن مع توقيع العروض الورقية، وتدون

¹ - هاني عبد الرحمن اسماعيل، مرجع سابق، ص 405.

² - د. عبداللطيف قطيش، الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 27.

³ - على المستوى المحلي في إمارة دبي تجلى مظهر العلنية في إجراءات المناقصة فيما قرره المادة (25) من القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية حيث إلزمت اللجنة بأن تفتح مظاريف العطاءات في جلسة علنية يحضرها المشاركون في المناقصة أو من يمثلهم وفي الموعد المحدد في وثائق المناقصة.

كافة العروض الورقية والإلكترونية في نفس محضر الجلسة على السماع بحضور مندوبي المناقصين الذين يقدموا عروضاً لجلسة فتح مظاريف المناقصة المعنية التي يشاركون فيها¹.

ويتضح من النصوص السابقة إجماع التشريعات الاتحادية والمحلية لإمارتي أبو ظبي ودبي على وجوب علنية إجراءات المناقصة والتي تتجلى أهميتها عند فتح مظاريف العطاء بحضور أصحاب العطاءات أو من يمثلهم كون هذا الاجراء هو أهم إجراءات المناقصة.

الفرع الثاني: الاستثناء من قاعدة العلانية

وبالرغم مما سبق الإشارة إليه من أن كافة التشريعات المنظمة للمناقصات تتفق على أن الأصل هو علنية المناقصات، إلا أن هنالك استثناءات ترد على هذا الأصل، تلزم الإدارة توشي السرية في بعض الأمور حرصاً على المصلحة العامة.

فعلى المستوى الاتحادي فقد نصت المادة رقم 2 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بأنه: " يستثنى من تطبيق أحكام هذا القرار، ما يأتي:

- 1- وزارة الدفاع.
- 2- جهاز أمن الدولة.
- 3- جميع عمليات الشراء ذات الصلة العسكرية التي تباشرها وزارة الداخلية، والتي يصدر بتحديد قرار من وزير الداخلية.
- 4- الجهة الاتحادية التي ترتبط باتفاقيات تنبثق عنها التزامات دولية تتعلق بعمليات الشراء التي تقوم بها هذه الجهة، وذلك في حدود الاتفاقيات والالتزامات المشار إليها.
- 5- الأصول الثابتة من الباب الثالث من الميزانية والمتعلقة بإنشاءات قيد الإنجاز، كما هو وارد في دليل هيكل الحسابات الموحد للحكومة الاتحادية.

1 - نص الفقرة (3) المادة رقم (59) من قانون رقم 6 لسنة 2008 بشأن المناقصات والمزايدات لأمانة أبوظبي

6- جميع عمليات الشراء الخاصة بالأدوية.

ج- لمجلس الوزراء بعد أخذ رأي الوزارة، إضافة أو استثناء أي من الجهات الاتحادية من تطبيق أحكام هذا القرار".

ويبدو جلياً مما سبق أن المشرع قد استثنى جهات معينة من الخضوع للأحكام الخاصة بعقود الإدارة وذلك لحساسية وأهمية تلك الجهات من الناحية الأمنية وضرورة إحاطة عقودها بنوع من الحماية والسرية وهي غالباً وزارة الدفاع والمؤسسات الأمنية والعسكرية.

كما استثنى أنواع معينة من العقود كذلك المتعلقة بشراء الأدوية والمعدات العسكرية وتلك التي ينبثق عنها التزامات دولية وهي في الغالب تتعلق بالمصالح العليا للدولة مما يعني إحاطتها بإجراءات أكثر دقة وسرية.

أما على المستوى المحلي في إمارة دبي فتطبق أحكام القانون الخاص بعقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي على كافة العقود التي تبرمها الدوائر فيما عدا ما يستثنى منها من قبل الحاكم¹.

ويلاحظ على هذا النص أنه أعطى لحاكم الإمارة سلطة استثناء بعض العقود من الخضوع لأحكام القانون ولكن النص لم يحدد تلك العقود وإنما تركها لتقدير الحاكم.

ومن خلال استعراض ما سبق من التشريعات الاتحادية والمحلية المنظمة للمناقصات في دولة الإمارات العربية المتحدة يتضح أنها قد عملت بشكل واضح على ترسيخ مبدأ العلانية في المناقصات باعتباره سياجاً يحمي من الوقوع في دائرة الشبهات، أو محاباة البعض على حساب البعض الآخر، لأن هذا المبدأ يساهم في قطع الطريق على من يريد التلاعب بإجراءات المناقصة،

¹ - نصت المادة (3) من القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي على أنه: تسري أحكام هذا القانون على العقود التالية فيما عدا ما يستثنى منها من قبل الحاكم: (العقود التي ترتب نفقة على الدائرة ويتم إبرامها بهدف توريد المواد، أو تنفيذ الأشغال، أو تقديم الخدمات على اختلاف أنواعها. والعقود التي تحقق إيراداً للدائرة ويتم إبرامها بهدف بيع أموال منقولة أو غير منقولة أو تأجيرها أو أية عقود أخرى تحقق إيراداً).

كما يحد من فساد أولئك الذين يحاولون منح المناقصة لمن يريدون أو من يتعمدون إعلانها بشكل صوري أو غامض¹.

المطلب الثاني: حرية المنافسة

يتضح من النصوص المنظمة للمنافسة أنها تتطلب أن تقوم المناقصات على إجراءات بسيطة وواضحة، وتكافؤ لفرص المنافسة فيها². وليس للإدارة أن تقيم أي تمييز غير مشروع بين المتنافسين³.

ويقصد بالمنافسة فتح باب التزام الشريفة أمام كل من يود الاشتراك في المناقصة، وحتى تكون المنافسة حرة ونزيهة لا بد أن يعامل كل المتنافسين بصورة متساوية وعلى مسافة واحدة، وأن يمنح الجميع نفس الميزات دون محاباة أو تحيز لأحدهم على حساب الآخر، وهذا يتطلب توحيد الشروط بالنسبة للجميع⁴.

وبالتالي فإن المنافسة الحرة تتيح الفرصة لكل من تتوافر فيه شروط المناقصة كي يتقدم بعرضه، مما يحقق العدالة للجميع، وكذلك الحال فإنها تتيح للإدارة تلقي المزيد من العطاءات، الأمر الذي يمكنها من اختيار أفضلها⁵.

فالإدارة تسعى عن طريق المنافسة للاستفادة من تسابق المتقدمين للمنافسة وذلك لاستقطاب أفضل العطاءات، بحيث يكون أمام الإدارة عدد كبير من الأفراد والشركات تختار الإدارة من بينهم الأكفأ والأقل سعراً⁶.

¹- د. محمد سعيد الرحو، مرجع سابق، ص 23.

²- م. د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 20.

³- م. عبد العزيز الخور، مذكرات في العقد الإداري، مجلة مصر المعاصرة السنة 66 أكتوبر 1975م نقلاً من د. مطيع علي حمود جبير، مرجع سابق، ص 262.

⁴- د. مهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 496.

⁵- د. حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح 2013، ص 367.

⁶- د. أنس جعفر، مرجع سابق، ص 34.

والمنافسة أيضاً هي التي تحفز المناقص للتسابق مع بقية المنافسين في تقديم العطاء الأفضل الذي قد يوصله للتعاقد¹، لذا يجب على الإدارة أن تتيح الفرصة لكل من تتوفر فيه الشروط الموضوعية لكي يتقدم للمناقصة.

لذا فقد حرص المشرع الإماراتي على التأكيد على الشفافية وحرية المنافسة عند إدارة عمليات الشراء وخصوصاً عن طريق المناقصة، ووضع ضوابط لها. حيث حظر على موظفي الدولة وأعضاء لجان المناقصات التقدم للمناقصات العامة التي تكون ذات صلة بهم وبمحل عملهم، سواء كانت المصلحة من تلك المناقصة تصلهم بصفة مباشرة أو بواسطة غيرهم.

وقد اعتبرت الفقرة (ج) من المادة (5) من القانون الاتحادي رقم 4 لسنة 2012 في شأن تنظيم المنافسة أن التواطؤ في العطاءات أو العروض في المزادات والمناقصات والممارسات وسائر عروض التوريد يعد من الممارسات المخلة بالمنافسة.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بأنه: " من المبادئ الأساسية التي تخص لها المناقصة العامة الإعلان وحرية المنافسة والمساواة بين المتنافسين وأن المقصود بحرية التنافس هو حق الأفراد في التقدم للمناقصة العامة دون منع الإدارة لأحد منهم أو حرمانه من حقه في التنافس للوصول إلى إرساء العطاء عليه بأي إجراء سواء أكان عاماً أم خاصاً، غير أن هذه الحرية ليست مطلقة، فأحياناً تتقيد لأسباب عقابية أو وقائية، كما أن هذا المبدأ الطبيعي يحد من إطلاقه قيدان: أولهما يتعلق بما تفرضه الإدارة من شروط معينة ترى وجوب توافرها فيمن يتقدم للمناقصة.

وثانيهما يتعلق بما تتخذه الإدارة من إجراءات وهي بصدد تنظيم أعمال المناقصة العامة من استبعاد بعض الأفراد الذين يثبت لها عدم قدرتهم الفنية أو المالية لأداء هذه الأعمال مستهدفة

¹ - د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص 80.

بذلك ألا يتقدم للمناقصة إلا الصالحين من الأفراد والقادرين منهم، فتوفر بذلك كثيراً من الجهد والوقت على لجان الفحص والبت¹.

وكذلك بينت المادة الخامسة من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية في الفقرة (أ) (2) منها على أنه يجب على الجهة الاتحادية أن " تراعي أعلى درجات الشفافية عند إدارة عمليات الشراء من خلال الاحتفاظ بأعلى مستويات النزاهة المهنية وفق إجراءات تنافسية مفتوحة".

فيما تناولت الفقرات (ب) و (ج) من المادة الخامسة من اللائحة المذكورة الضوابط المفروضة على موظفي الجهات الاتحادية، لتأصيل مبدأ المنافسة والمحافظة على الشفافية في الأعمال الإدارية الموكلة اليهم، تحقيقاً لمبدأ المنافسة الحرة والمساواة، وذلك بأن يتجنبوا تضارب المصالح أو احتمال وقوعها عند القيام بمهامهم وواجباتهم، وكذلك عدم القيام بأي تصرف من شأنه أن يعرض الجهة الاتحادية التي يعملون لديها للشك في مدى نزاهة عملية الشراء، وعدم تلقي أو قبول أي هدايا أو هبات² مالية أو عينية من أي شخص يتعامل مع الجهة الاتحادية التي يعمل لديها³.

وترسيخاً لمبدأ الشفافية فقد طالب القرار الوزاري موظفي الجهة الإدارية المضطلعين بأعمال الشراء أن يفصحوا عن صلة قرابتهم حتى الدرجة الرابعة⁴، بأي من الموردين الذين قد

1- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 2946 لسنة 7 ق، جلسة 1957/4/21، نقلاً من صلاح الشريف، شرح قانون المناقصات والمزايدات، وفقاً لأحدث التعديلات والأحكام القضائية، المكتبة العالمية، 2010، ص 122

2- عرفت المادة (614) من القانون رقم (5) لسنة 1985 للمعاملات المدنية الهبة بأنها 1- تملك مال أو حق مالي آخر حال حياة المالك دون عوض. 2- ويجوز للواهب مع بقاء فكرة التبرع أن يشترط على الموهوب له القيام بالتزام معين ويعتبر هذا الالتزام عوضاً .

3- جاء في الصحيحين (البخاري: 2597 ومسلم: 1832) من حديث أبي حميد الساعدي رضي الله عنه قال: استعمل النبي صلى الله عليه وسلم رجلاً من الأزديين يقال له ابن التبيه على الصدقة، فلما قدم قال: هذا لكم وهذا أهدي لي، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: (فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فينظر أيهدى له أم لا ؟ والذي نفسي بيده لا يأخذ أحد منكم شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتيه، إن كان بغيراً له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تيعر - ثم رفع بيده حتى رأينا عفرة إبطيه اللهم هل بلغت، اللهم هل بلغت ثلاثاً).

4- درجة القرابة من الدرجة الأولى هم الأب، الأم، الابن والبنت، ثم تليهم القرابة من الدرجة الثانية وهم الجد، الجدة، الحفيد، الحفيدة، والأخ والأخت، أما القرابة من الدرجة الثالثة فهم إبن الأخ، ابن الأخت، العم، الخال، العممة والخالة، والقرابة من الدرجة الرابعة هم أبناء العم، أبناء الخال، أبناء العممة وأبناء الخالة. جريدة البيان تاريخ 6 ديسمبر 2013.

يرتبطون بعمليات الشراء مع الجهة الاتحادية التي يعملون لديها، وعلى الموظف في حال وجود مثل هذه الصلة، أن يتنحى عن القيام بالمهام الموكلة إليه في عملية الشراء.

كما وأكد على ضرورة تحري الحياد والاستقلالية في جميع عمليات الشراء التي تكون من ضمن مهامهم وواجباتهم، وألا يكون لهم مصلحة في أي أعمال أو مقاولات أو عقود متصلة بها، كما يحظر القرار الوزاري على جميع العاملين في الجهة الاتحادية المعنية المشاركة في عمليات الشراء عن طريق شركات أو مؤسسات يملكونها، أو أن يكونوا شركاء فيها أو وكلاء لها¹.

¹ - اهتم التشريع المحلي لإمارة أبو ظبي بالمنافسة الحرة، اهتماماً ملموساً وواضحاً، حيث نص عليها بشكل واضح وصريح كأساس من الأسس التي تقوم عليها المناقصات وذلك في المادة (21) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبو ظبي والتي تنص على أن: " المناقصة العامة تقوم على مبادئ ثلاثة حاکمة هي العلانية، المساواة، وحرية المنافسة".

- كما يتضح ذلك الاهتمام من خلال الفقرة الخامسة من المادة رقم (5) من دليل المشتريات والتي تنص على أن: " يتولى قسم المشتريات أو ما في حكمه اختيار النموذج الملائم لعقد الخدمات مع مراعاة التقدير الواقعي لقيمة العقد ومدته، ومدى المنافسة ومخاطر الأداء ...".

وترسيخاً لمبدأ المنافسة فقد نص عليها أيضاً دليل المشتريات في المادة رقم (9) منه تحت عنوان أخلاقيات العمل، وذلك عندما تناول الأخلاقيات التي ينبغي مراعاتها عند إجراء المناقصات العامة، فنصت الفقرة الأولى من المادة المذكورة على أنه: " يجب على الجهات الحكومية تنفيذ التعاقد بأعلى درجات الأخلاقيات والشفافية وفي جو يسوده النزاهة المهنية العالية والمنافسة"، وعلاوة على ذلك يبدو جلياً أن الدليل لم يكتفي بالنص على المنافسة فحسب، بل ربطها بالفاظ ومفاهيم راقية وقيم عالية المعنى والمفهوم والمدلول، وذلك بأن تطلب أن تتم المناقصة في أعلى درجات الأخلاق والشفافية وفي جو يسوده النزاهة المهنية العالية والمنافسة، وإمعاناً في الشفافية، وتنشيطاً لمبدأ المنافسة ونشر أخلاقيات العمل، ومراعاةً للتطوير المستمر بقصد جذب قاعدة واسعة من الموردين والمقاولين المؤهلين، وخلق روح المنافسة بين المؤسسات المؤهلة، فقد ألزمت الفقرة الرابعة من المادة (9) موظفي الجهة الحكومية التي تتولى إجراءات المناقصات العامة الالتزام بجميع السياسات والإجراءات وحظرت عليهم كل ما يمكن أن يخل بالمنافسة وشروطها ومنعتهم من الآتي:-

أ- أن تكون لهم مصلحة بالذات أو بالواسطة في أعمال أو مقاولات تتصل بنشاط للجهة الحكومية التي يعملون بها.
ب- أن يزاووا أي عمل مهني أو تجاري أو مالي يتصل بنشاطها بأنفسهم أو بالواسطة أو أن يستأجروا عقارات أو أراضٍ أو غيرها بقصد استغلالها في المجال الذي يؤدي في أعمال وظائفهم.
ج- إعطاء أي معاملة تفضيلية لأي شخص أو مجموعة أو مؤسسة أو التصرف بأية طريقة كانت يمكن أن تؤدي إلى إضعاف الثقة لدى الجمهور في نزاهة الجهة الحكومية.

ولضمان حقوق المناقصين من الموردين والمقاولين المتعاملين مع الجهات الحكومية في إمارة أبو ظبي، فقد منحتهم الفقرة الخامسة من المادة رقم (9) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبو ظبي حقوقاً كافية لترسيخ مبدأ المنافسة الحرة، ويتضح ذلك من الآتي:-

أ- للموردين والمقاولين المتعاملين مع الجهات الحكومية الحق في تقديم الشكاوى والتظلمات حال وجود أية مخالفات أو شبهات .

ب- تقدم الشكاوى لرئيس الجهة الحكومية أو من ينييه بحسب الأحوال .

ج- أجازت للموردين والمقاولين التظلم من قرار رئيس الجهة الحكومية إذا قام لديهم ما يحملهم على الاعتقاد بأنهم تلقوا معاملة غير منصفة فيما يتعلق بترسيه المناقصات أو متطلبات المنافسة العادلة بشكل عام أو أية ممارسة غير قانونية، شريطة أن تكون تلك التظلمات جدية ومصحوبة بأدلة مقنعة.

كما وقررت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "١.. ومن المحذور عليه أن يزاوّل لأي أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أي مصلحة في أعمال تتصل بأعمال وظيفته وذلك حتى يتأبى الموظف العام عن مواطن الزلل والشبهات"١.

المطلب الثالث: المساواة

تقوم المناقصات العامة على أساس المساواة بين المناقصين، إذ يتوجب على الإدارة أن تتعامل مع المناقصين على قدم المساواة ودون تمييز²، والمساواة تعني إفساح المجال لكل راغب في الاشتراك في المناقصة لمن تتوفر فيهم الشروط المقررة، وعدم تفضيل أحد على غيره³.

وعليه فإنه يجوز لكل من يملك الحق قانوناً في الاشتراك في المناقصة أن يتقدم للمنافسة على قدم المساواة مع باقي المتنافسين، وليس للإدارة أن تعمل على التمييز غير المشروع بين المتنافسين⁴.

ويقصد أيضاً بتحقيق المساواة بين المناقصين، أن تتم المحافظة على مبدأ المناقصة الحرة والمتساوية فيما بينهم، وذلك يعني أن يكون من شأن الإعلان بما تضمنه من بيانات ومعلومات أن يضع جميع المناقصين المعنيين به على قدم المساواة من حيث فرص المشاركة في المناقصة، طالما تم التيقن من استيفائهم لجميع الشروط الواردة في الإعلان، ومن ثم لا يتم التفرقة بينهم⁵.

ويجب إعمال هذا المبدأ حتى في حالة اقتصار المناقصة على بعض المناقصين دون سواهم، فالمساواة بينهم مطلب أساس لا بد منه، يقوم على تكافؤ الفرص ويتحقق ذلك من خلال تطبيق المعاملة العادلة النزاهة مع الجميع، وهو ما يؤدي حتماً إلى إفراز نتائج إيجابية تبعث الطمأنينة في نفوس المناقصين الذين يتمنى كل منهم الفوز بالمناقصة، وتعزز القناعة لديهم بأن كل

١ - حكم محكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 2921 لسنة 29ق، جلسة 1987/11/21

٢- أبو بكر صديق عمر، مرجع سابق، ص 67 .

٣- د. محمد سعيد الرحو، مرجع سابق، ص 21 .

٤- م. د. محمد على سكيكر، مرجع سابق، ص 13.

٥- د. السلال سعيد الهويد، مرجع سابق، ص 95.

منهم قد أخذ فرصته على قدم المساواة مع المناقصين الآخرين، وبأن الفائز بالمناقصة كان جديراً بها¹.

وعليه فإنه لا يجوز لجهة الإدارة المحابة بين المتنافسين بأية طريقة كانت، كوضع شروط لا تنطبق إلا على متنافس بعينه دون الآخرين، أو أن تضع شروطاً كعوائق أمام الآخرين، وذلك لأن المساواة تهدف إلى منح الفرص للمنافسين على نحو متساوٍ وعادل²، بحيث لا تتمكن الإدارة من التمييز بين المتنافسين بصورة غير مشروعة³.

ونظراً لأهمية هذا المبدأ فقد تضمنته نصوص العديد من التشريعات، " إذ لا يمكن الحديث عن قانون مشترك تصوغه إرادات المتعاقدين، إلا إذا كانوا يقفون على قدم المساواة عند تبادل الإيجاب والقبول وإبرام الرابطة التعاقدية"⁴.

لذلك فقد ألزم قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن الجهة الاتحادية التي تتولى إدارة أعمال المناقصات العامة أن تتعامل مع المناقصين بإنصاف وعدم الانحياز لأي منهم، وأن تتجنب أي إجراءات من شأنها أن تحول دون التطبيق الفعال لمبادئ المساواة⁵.

ومن المعلوم أيضاً أن المناقصات تقوم على ثلاثة مبادئ أساسية هي العلانية والمساواة والمنافسة الحرة، وهذا ما نص عليه دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008 في المادة (21) منه والتي تنص على أن: (المناقصة العامة تقوم على مبادئ ثلاثة حاکمة هي العلانية، المساواة، وحرية المنافسة).

¹ - د. محمد سعيد الرحو، مرجع سابق، ص 21.

² - د. محمد سعيد الرحو، مرجع سابق، ص 21.

³ - د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 250.

⁴ - د. مهدي مختار نوح، مرجع سابق، ص 35.

⁵ - الرجوع إلى نص الفقرة (5) من المادة (5) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.

أما في إمارة دبي فلم يتطرق المشرع إلى ذكر هذه المبادئ صراحة ولكن يمكن أن يفهم ضمناً من خلال إجراءات المناقصة ومن خلال الشروط التي وضعها لاختيار من تتعاقد معه الإدارة، تأكيد المشرع على تحقيق المساواة بين المناقصين¹.

ويترتب على التزام الإدارة بمبدأ المساواة عند تنفيذ المناقصات عدة نتائج هامة يمكن تلخيصها في فيما يلي:²

- أ. على الإدارة عندما تحدد شروطها للاشتراك في المناقصة أن تتعامل مع جميع الأشخاص على قدم المساواة، دون التمييز بينهم، أو إحداث أي مفاضلة قانونية أو عمومية، أو واقعية قد تؤدي إعطاء البعض ميزه دون غيره، أو فرض أية عوائق أمام البعض دون الآخرين.
- ب. على الإدارة عند التدقيق في عروض المشتركين في المناقصة لاختيارها الأفضل منها، أن تتعامل مع هؤلاء المشتركين على قدم المساواة، أن تعمم الإجراءات التي تتخذها في هذا الصدد على الجميع وتنتقي العرض الأفضل.
- ج. يتوجب على الإدارة – بعد إعلان العرض الأفضل – أن تحافظ على المساواة بين المناقصين جميعاً، فلا تُعدل في موضوع الصفقة بما يتضمن استبعاد بعض الراغبين في الاشتراك، ولا تُبدل في حجم الصفقة بما يخل في اقتصادياتها، أو بما يؤثر على الشروط الأساسية للاشتراك في المناقصة العائدة لها³. وهذا يعني أنه لا يجوز اقضاء مناقص أو إلغاء عطاء بهدف إعادة طرحة مرةً أخرى، أو قبول أي تعديل لأحد المناقصين على مناقصته أثناء جلسة فض المظاريف، أو قبول عرض بعد الموعد، أو النظر في عرض غير مستوفٍ للشروط، أو قبول الطعن من غير مختص، سواء في مرحلة فتح المظاريف أو الإحالة⁴.

¹ - للمزيد الرجوع القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

² - أبو بكر صديق عمر، مرجع سابق، ص 69.

³ - د. عبداللطيف قطيش، مرجع سابق، ص 40، ص 41.

⁴ - د. عبدالرؤوف جابر، مرجع سابق، ص 73.

ويبدو مما تقدم وبالرغم من النصوص التي تطرقت إلى مبدأي المنافسة والمساواة بين المناقصين إلا أنه من الصعب أن يتحققا في الواقع العملي بصورة مطلقة وذلك لوجود العديد من الاستثناءات والضوابط التي تتطلبها مصلحة الإدارة عند تنفيذ مشروعاتها، ولكن يبقى النص عليهما ضماناً لا يستهان بها ويمكن أن تشكل الأساس الذي يستند إليه في تحقيقهما.

وقد سبقت الإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا قد أكدت على ضرورة احترام مبادئ العلانية والمساواة وحرية المنافسة عند ممارسة المناقصة، وأن الإخلال بهذه المبادئ يعتبر عملاً غير مشروع يترتب مسؤولية الإدارة¹.

المبحث الثاني: الضوابط الواردة على حرية الإدارة في التعاقد

إذا كانت العقود التي يبرمها الأفراد العاديون تخضع كأصل عام لمبدأ التراضي وحرية التعاقد والتحرر من الشكليات فإن المبدأ نفسه لا ينطبق بالنسبة لعقود الإدارة². ولكن الإدارة وعلى الرغم من أنها تستطيع التعاقد مع أشخاص القانون الخاص سعياً إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا أنها ليست مطلقة الإرادة ولا تملك الحرية الكاملة في اختيار المتعاقد معها³، أو كيفية إجراء التعاقد، أو كيفية الوفاء بالالتزامات المالية وطرق تحصيلها، وإنما تحكمها العديد من الضوابط⁴.

فالعقود الإدارية يحكمها نظام يختلف في أحكامه عن عقود القانون الخاص، التي يحكمها مبدأ حرية التعاقد فيما لا يخالف النظام العام أو الآداب العامة، بينما لا بد من خضوع العقود

¹ - حكم المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم (422) لسنة 20 القضائية جلسة الثلاثاء الموافق 13 من يونيو سنة 2000 (مدني).

² - د. عادل عبدالرحمن خليل، عقود الإدارية والمدنية، مطبعة الإيمان، 1998، ص 249.

³ - د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص 66.

⁴ - يرى الدكتور مهند مختار نوح أن هذه القيود تنقسم إلى قسمين: منها ما هو لازم لصحة التعبير عن إرادة الإدارة، ويدخل في ماهيته ويرتبط معه وجوداً وانعداماً، كما هو الحال في قيد الاختصاص، ومنها ما هو غير لازم لصحة التعبير عن إرادة الإدارة من حيث المبدأ، إلا إذا نص عليه القانون صراحةً، وذلك لأنه لا يدخل في ماهيته، كما هو الحال في قيدي الكتابة والاعتماد المالي الضروري لإبرام العقد، وقد أطلق الدكتور على القيد الأول صفة (القيد المباشر) فيما أطلق على الثاني (القيد غير المباشر)، راجع في ذلك مؤلفه الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص 269.

الإدارية لقواعد وضوابط تتطلبها الأنظمة القانونية المعمول بها لدى جهة الإدارة وذلك سعياً لتحقيق المصلحة العامة من وراء إبرام العقد وإلا لحق البطلان بهذه العقود¹.

وعليه فإنه لتوضيح هذه الضوابط سيتم بحثها من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الضوابط الشكلية

المطلب الثاني: الضوابط الإجرائية

المطلب الثالث: الضوابط الموضوعية

المطلب الأول: الضوابط الشكلية

جرى العرف أن يشترط القانون غالباً توافر بعض الشروط الشكلية عند إبرام العقد

الإداري، ومنها شرط الكتابة، واللغة التي سيكتب بها العقد وهو ما سيتم بحثه تالياً:

الفرع الأول: شرط كتابة العقد

إن للكتابة أهمية بالغة في إثبات التصرفات والتعاملات بين الناس وقد أكدت عليها

الشريعة الإسلامية حيث قال تعالى: (يا أيها الذين آمنوا إذا تداينتم بدين إلى أجل مسمى

فاكتبوه...)²، وقد تعارف الناس على الكتابة كوسيلة لإثبات الحق وكدليل هام وحاسم عند حصول

المنازعات، خصوصاً في ظل تشابك العلاقات وكثرة المعاملات وضعف الثقة في شهادة الشهود³.

¹- د. محمد عوض رضوان، الغش والاحتيال في مجال العقود الإدارية في التشريعين الوضعي والإسلامي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 2017، ص 487.

²- الآية: 282 من سورة البقرة .

³- د. محمد حسين منصور، الاثبات التقليدي والإلكتروني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010، ص 54.

وهو ما نصت عليه المادة (112) من قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة التي أكدت على أن الكتابة هي إحدى أدلة إثبات الحق¹، كما اعتبرت المادة 114 منه الكتابة كأحد وسائل التعبير عن الإرادة².

والأصل في العقود عامة أنها ليست شكلية وإنما رضائية يكفي فيها تلاقي إرادة طرفي العقد حتى تترتب الحقوق والالتزامات، وهذا الحال ينطبق أيضاً على العقد الإداري ما لم ينص القانون على خلاف ذلك³.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر، حيث ذهبت إلى أنه: "..... وحيث أنه لا يقدح في ذلك ما أثارته الشركة الطاعنة من عدم وجود عقد مكتوب، ذلك أنه ولئن خلت الأوراق من وجود عقد مكتوب بين الجهاز وشركة سايكو الفرنسية، حيث أن الاتفاق بين الطرفين لم يفرغ في وثيقة مكتوبة، فإن عدم تحرير عقد إداري لا يعني عدم وجود علاقة تعاقدية لأن الوثائق المتبادلة بين الطرفين، تدل على قيام هذه الرابطة التعاقدية، حيث أن العقد المقدم من الشركة والشروط الواردة في الاعتماد المستندي المقترح لصالحها تعتبر بمثابة عقد إداري ملزم للطرفين .." 4.

وعلى الرغم من مبدأ الرضائية في العقود وعدم اشتراط الكتابة لإثبات وجودها إلا أن القوانين الإدارية تشترط الكتابة عند إبرام العقود الإدارية.

ففي دولة الإمارات العربية المتحدة وفيما يتعلق بالمناقصات فقد أوضحت المادة (18) من قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة أنه " يجب أن تكون مواصفات وشروط المناقصة أو العقد أو المراسلات المتعلقة بها مكتوبة ... "، كما نصت المادة

¹- تنص المادة (112) من قانون المعاملات المدنية لدولة الامارات رقم (5) لسنة 1985 وتعديلاته على أن أدلة إثبات الحق هي: (أ) الكتابة. (ب) الشهادة. (ج) القرائن. (د) المعاينة والخبرة. (هـ) الإقرار. (و) اليمين.

²- تنص المادة (114) من قانون المعاملات المدنية السابق الإشارة إليه على أن: (التعبير عن الإرادة يكون باللفظ أو بالكتابة ويجوز أن يكون).

³- أنظر د. مهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 408، د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 62.

⁴- الطعن رقم 5955 لسنة 43 ق، جلسة 2001/5/8م، نقلاً عن د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة في العقود الإدارية، دار الفكر الجامعي الاسكندرية، 2005، ص20.

(20) من نفس القرار على أن: " تقدم العطاءات بما في ذلك جداول الكميات والأسعار موقعة من أصحابها وممهورة بخاتمهم على النماذج المعتمدة بخاتم وزارة المالية أو الوزارة المعنية ...".

وقد سارت لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 على ذات النهج حيث نصت في المادة (39) الفقرة (أ) على أن: "يتم تحرير العقد من قبل الوحدة التنظيمية للمشتريات بالتنسيق مع الوحدة التنظيمية للشؤون المالية والشؤون القانونية".

أما الفقرة (ب) من المادة المذكورة فقد جاء نصها أمراً ووجوباً لما يجب أن يتضمنه العقد من بنود، ومرجعيات، وملاحق، وتفاصيل المقابل المالي، وجهات الاختصاص في حال الخلاف حول بنود العقد وتنفيذه، وغيرها من التفاصيل التي تثبت إلزامية كتابة العقد، وأن الكتابة شرط لازم لإبرام عقد المناقصة في الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات.

وقد حسمت المادة (56) من قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة أمر الكتابة عندما نصت عليه صراحة، حيث نصت على أنه: " تقوم الجهة المعنية بتحرير عقد مع المورد أو المقاول عند حضوره بعد إبلاغه نتيجة المناقصة وقيامه بإيداع التأمين النهائي، ويجب أن يتضمن العقد كافة أركان الاتفاق مع الإشارة إلى رقم المناقصة التي حرر على أساسها العقد".

كما أوضحت المحكمة الاتحادية العليا في مجال إثبات عقد توريد مع إحدى الجهات الإدارية دون أن تكون قد تمت كتابته بأنه: "من المقرر أن إثبات قيام العقد وترتيب الآثار الناشئة عنه يخضع للقواعد العامة في الإثبات، وأن وصف الرابطة بين طرفي الخصومة وإسباغ التكيف القانوني عليها مسألة قانونية، وإن كانت تقوم على واقع يخضع قضاء محكمة الموضوع فيها لرقابة محكمة النقض، وأنتهت المحكمة إلى نقض الحكم المطعون فيه للقصور في أسبابه وإخلاله بدفاع الطاعة، وذلك تأسيساً على أن ما بسطه الحكم المطعون فيه سنداً لقضائه لا يكفي لإثبات

ارتباط إيجاب لبيع صدر من المؤسسة (التي قامت بالتوريد) توافق مع قبول بشراء صدر من نائب خولته الطاعنة (الجهة الإدارية) ذلك وسلوك الطرفين مسلماً لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالاته على التراضي، أو أنهما اتفقا على العناصر والشروط الأساسية للبيع¹.

أما في إمارة أبوظبي فقد نص دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة 2008م في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات، في المادة (37) من الباب الخامس المتعلق بأحكام عقود الاشغال وتنفيذ الاعمال على الآتي:

"1- يتولى قسم المشتريات أو ما في حكمه إعداد مستند العقد أو أمر الشراء حسب الأحوال متضمناً نطاق العمل الذي يعده القسم المستخدم، وذلك عبر إرساء العطاء، ويخطر المناقص الراسي عليه العطاء بالفاكس أو بأي طريقة أخرى كإجراء مؤقت حتى يتم إعداد صياغة العقد النهائي أو أمر الشراء .

2- يراجع قسم الحسابات والقسم القانوني في الجهة الحكومية عقد الخدمات قبل التوقيع باستثناء أوامر التكليف، ويثبت ذلك على استمارة خاصة ترفق مع كل عقد أثناء توجيهه وإرساله .

3- يتم توقيع العقد أو أمر الشراء أو أمر التكليف من قبل الجهة الحكومية وفقاً لنظام تفويض الصلاحيات، كما يوقعه المقاول، ويجب التوقيع بالأحرف الأولى على كافة صفحات العقد وملحقاته من قبل المقاول ورئيس القسم المستخدم أو مسؤول إدارة العقد .

4- يجب على قسم المشتريات أو ما في حكمه إعداد نسختين أصليتين من كل عقد خدمات أو توريد مواد يحتفظ بإحداها، ويرسل صورة منه إلى القسم المستخدم وقسم الحسابات في الجهة الحكومية".

¹ - حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم 105 لسنة 18 قضائية، جلسة 1998/5/24 "مدني"، مجموعة الأحكام، لسنة 20، ص540.

ويلاحظ من خلال النص أن المشرع المحلي لإمارة أبوظبي قد حسم أمر الكتابة واعتبره شرطاً وقيداً على الإدارة في جميع المراحل سواء السابقة أو اللاحقة للتعاقد، ويتضح ذلك من استخدام المشرع لألفاظ توجي وتدل على ذلك، فعنوان المادة (37) المذكورة أعلاه هو إعداد وتوقيع العقد، وأورد في الفقرة الأولى عبارة (إعداد مستند العقد) وكذلك (حتى يتم إعداد صياغة العقد النهائي).

وفي الفقرة الثانية عبارة (قبل التوقيع) و (ويثبت ذلك على استمارة خاصة ترفق مع كل عقد)، وفي الفقرة الثالثة استخدم عبارات (يتم توقيع العقد) و (يجب التوقيع بالأحرف الأولى على كافة صفحات العقد وملحقاته)، أما الفقرة الرابعة من المادة (37) فقد حسمت إلزامية الكتابة في عقود التوريدات والخدمات بنصها الأمر الذي أوجب على قسم المشتريات أو ما في حكمه أن يعد نسختين أصليتين من كل عقد .

وبالإضافة إلى ما سبق فإن المادة (35) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات قد نصت صراحة على شرط الكتابة عندما نصت على أن: " يقوم الفائز فور إخطاره بالترسية وقيامه بتقديم كفالة حسن الأداء في حال وجوبها بتوقيع العقد ويجب أن يتضمن العقد جميع أركان الاتفاق مع الإشارة إلى رقم المناقصة التي حرر على أساسها ورقم العقد"

أما المشرع المحلي لإمارة دبي فقد نص في المادة (2) من القانون رقم (6) لسنة 1997م في شأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي على أن يكون العقد مكتوباً، وعرف العقد بأنه: " الصيغة الخطية للاتفاق الذي يبرم بين الدائرة وأية شخصية أخرى عامة أو خاصة معنوية أو طبيعية مع جميع ملحقاته، بهدف توريد المواد أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات ويشمل ذلك أوامر شراء المواد، وأوامر التكاليف الصادرة للأشغال والخدمات عند قبولها".

الفرع الثاني: الكتابة الإلكترونية

نتيجة للتقدم العلمي وتأثيره في تطوير القواعد القانونية فقد ظهر ما يسمى بالمحركات الإلكترونية، الأمر الذي أدى إلى تقليص دور الكتابة وطرق الإثبات التقليدية في مجال المعاملات الإلكترونية، وأكسب وسائل الإثبات الإلكتروني مكانة هامة في مجال المعاملات الإلكترونية، حيث أصبح ضغط أحد أزرار التشغيل في الحاسب الآلي كفيلاً بالتعبير عن الإرادة خصوصاً في العقود المبرمة عن بعد¹.

وقد عرفت الفقرة الثانية من المادة (17) مكرر من قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية الاتحادي المحرر الإلكتروني بأنه كل انتقال أو إرسال أو استقبال أو تخزين لرموز أو إشارات أو كتابة أو صور أو أصوات أو معلومات أيّاً كانت طبيعتها تجري من خلال وسيلة تقنية معلومات².

أما نص الفقرة الرابعة من المادة السابقة فإنه قد أعطى للكتابة الإلكترونية والمحركات الإلكترونية والسجلات والمستندات الإلكترونية، ذات الحجية المقررة للكتابة والمحركات الرسمية والعرفية متى استوفت الشروط والأحكام المقررة في قانون المعاملات والتجارة الإلكترونية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المادة رقم (7) من القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 2006م في شأن المعاملات والتجارة الإلكترونية وفيما يخص كتابة العقد، قد أكدت على أنه إذا اشترط القانون في أي بيان أو مستند أو سجل أو معاملة أو بينة أن يكون مكتوباً، أو نص على ترتيب نتائج معينة على عدم الكتابة، فإن المستند أو السجل الإلكتروني يستوفي هذا الشرط إذا تم الالتزام بأحكام الفقرة (1) من المادة (5) من هذا القانون.

وعليه فإنه يمكن القول أن الكتابة الإلكترونية تعد من أدلة إثبات الحق في المعاملات الإلكترونية، ولها حجية في الإثبات تماماً كحجية الكتابة والمحركات الرسمية والعرفية، وهو أمر

¹ - د. محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 271.

² - المادة (17) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1992 بشأن قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية.

يوافق المنطق القانوني إذ أنه لا فرق بين الكتابة العادية والإلكترونية إلا من حيث الوسيلة المستخدمة.

الفرع الثالث: لغة العقد

أما بالنسبة للغة التي يتعين استخدامها لكتابة العقد، فقد أكدت عليها المادة 18 من قانون عقود الإدارة الاتحادي رقم 20 لسنة 2000 السابق الإشارة إليه حيث نصت على أنه: "..... يجب أن تكون مواصفات وشروط المناقصة أو العقد والمراسلات المتعلقة بها مكتوبة باللغة العربية، ويجوز عند الضرورة ترجمتها إلى لغة أجنبية أو أكثر بحيث تقسم الصفحة إلى قسمين طوليين: قسم للنص العربي، وقسم آخر للترجمة الأجنبية، كما يجب أن ينص في العقد على أن النص باللغة العربية هو الفيصل عند الخلاف في مضمونها"¹.

كما نصت المادة (51) من القانون رقم (1) لسنة 2017م بشأن النظام المالي لحكومة أبوظبي تحت عنوان اللغة الرسمية على أنه: " تحرر العقود والشروط العامة للعقود والمراسلات المتعلقة بجميع المعاملات المالية والحكومية باللغة العربية مع الترجمة إلى لغة أخرى إذا اقتضى الأمر ذلك، ويعتبر النص العربي هو المعول عليه وحده دون غيره في كل ما يتعلق بتطبيق وتفسير كافة مواد العقد ووثائقه" .

ويشار هنا أن القانون رقم (6) لسنة 1997م بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي لم يتضمن نصاً صريحاً يلزم جهة الإدارة بأن تكون العقود باللغة العربية، إلا أنه ألزم في الفقرة (9) من المادة (16) إدارة العقود والمشتريات أو الجهة المختصة في كل دائرة بأن تعد وثائق وشروط المناقصات الداخلية قبل الإعلان عنها باللغة العربية، ثم أجازت نفس الفقرة لإدارة العقود

¹- يُلاحظ أن المشرع الاتحادي قد أخذ بما ذهب إليه مجلس الدولة المصري في مجال شرط الكتابة، وذلك عندما تطرق للغة التي يجب أن يكتب بها العقد، حيث أفتت الجمعية العمومية بوجوب تحرير العقد باللغة العربية استناداً للمادة (1) من القانون رقم 115 لسنة 1985 في شأن المكاتبات واللافتات، التي نصت على أنه: "يجب أن يحرر باللغة العربية كل ما يأتي: (1) المكاتبات والعطاءات وغيرها من المحررات والوثائق التي تلحق بها والتي تقدم إلى الحكومة والهيئات العامة، وإذا كانت هذه الوثائق محررة بلغة أجنبية وجب أن ترفق بها ترجمتها باللغة العربية"، نقلاً عن د. مهند مختار نوح، مرجع سابق، ص 411.

أن تعد الوثائق والشروط باللغتين العربية والإنجليزية كلما دعت الضرورة لذلك، على أن تكون النصوص العربية هي المعتمدة عند وجود خلاف بين النصين العربي والإنجليزي .

المطلب الثاني: الضوابط الإجرائية

هناك بعض الضوابط الإجرائية التي يتعين مراعاتها من قبل جهة الإدارة عند رغبتها إبرام أي من العقود وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

الفرع الأول: أخذ رأي أو إذن أو تصريح سابق قبل التعاقد

لقد استلزم المشرع عند الرغبة في إبرام بعض العقود التي لها طبيعة وأهمية خاصة، ضرورة حصول جهة الإدارة الراغبة في التعاقد على تصريح أو إذن سابق، أو أخذ الرأي الفني أو القانوني من الجهات التي يحددها القانون، وقد يكون مصدر الإذن بالتعاقد؛ موافقة السلطة التشريعية، أو صدور قرار وزاري، أو قرار من مجلس الوزراء، وذلك حسب ما ينص عليه القانون¹. لذا سوف يتم التركيز على هذا الضابط بالاستناد إلى ما نصت عليه التشريعات في دولة الإمارات.

ففي التشريع الاتحادي فإن أخذ رأي أو إذن أو تصريح سابق قبل التعاقد قد يتمثل في صورة من الصور التالية:

1. العرض على ديوان المحاسبة

في كثير من الحالات قد يفرض المشرع على الإدارة الراغبة في إبرام عقد معين استشارة جهة معية قبل إبرام العقد وذلك لتحقيق اعتبارات فنية أو قانونية². وهذا ما بينته الفقرة الخامسة من المادة (5) من القانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن تنظيم ديوان المحاسبة وهو أن: " الديوان يختص بفحص العقود والاتفاقات التي تبرمها الجهات الخاضعة للرقابة وذلك للتأكد من أنها تمت

¹ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 40.

² - د. عادل عبدالرحمن خليل، مرجع سابق، ص 249

في حدود الاعتمادات المخصصة في الميزانية، وأن الإجراءات السابقة أو المعاصرة لإبرام تلك العقود والاتفاقيات، أو التالية لذلك أو المتعلقة بتنفيذها قد جاءت مطابقة للقوانين واللوائح والأنظمة المنظمة والقرارات النافذة وبما يحقق المصلحة العالية للدولة".

2. ابداء الرأي من قبل إدارة الفتوى والتشريع

أعطت المادة (16) من قرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 12008 بشأن الهيكل التنظيمي، لوزارة العدل (إدارة الفتوى والتشريع) سلطة مراجعة جميع الشؤون القانونية التي تتطلبها حاجة العمل في الوزارات الاتحادية والمحلية، وعلى وجه الخصوص العقود الإدارية، حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة (16) على أن: " إدارة الفتوى والتشريع تختص بمراجعة العقود التي تكون الحكومة أو إحدى مؤسساتها الرسمية وشبه الرسمية طرفاً فيها ".

والأصل أن رأي إدارة الفتوى والتشريع هو رأي استشاري لجهة الإدارة أن تأخذ به أو أن لا تأخذ به إذا كان لها مبرر في ذلك.

وقد عرض الأمر على إدارة الفتوى فأكدت بفتوى لها على: "أن الفتوى – وأن كانت بحسب طبيعتها غير ملزمة لجهة الإدارة صاحبة الشأن أو لغيرها من الجهات- إلا أن التزام هذه الجهات بتنفيذها إنما يدخل في عموم التزامها أحكام القانون الصريحة التي كشفت عنها الفتوى"².

3. ابداء الملاحظات قبل إبرام العقد

يلاحظ أنه على المستوى الاتحادي نصت المادة الثانية من القرار الوزاري رقم 90 بشأن نظام عقود الإدارة لسنة 2008 الصادر عن وزير المالية والصناعة على أنه: " تقوم الوحدات الرقابية التابعة لوزارة المالية بإبداء ملاحظاتها بشأن إجراءات شراء المواد والأصناف وتأدية الخدمات وتنفيذ الأعمال والأشغال التي تقوم بها الوزارات الاتحادية ويتم تزويدها بنسخة من كافة

¹ - تم نشر القانون في الجريدة الرسمية العدد 481 السنة الثامنة والثلاثون تاريخ 2008/6/30.

² - فتوى إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، ملف رقم 1700، بتاريخ 1995/3/9.

الوثائق والمستندات المتعلقة بتلك الإجراءات وذلك قبل إبرام العقود أو إصدار أوامر الشراء الناتجة عنها".

أما على المستوى المحلي وفيما يخص أخذ رأي جهة معينة قبل إبرام العقد، ففي إمارة أبوظبي فإن الفقرة (ب) من المادة (4) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب احكام القانون رقم (6) لسنة 2008 نصت على ضرورة أن تعرض العقود التي تزيد قيمتها عن النصاب المالي المصرح لرئيس الدائرة الحكومية على المجلس التنفيذي أو لجانه - بحسب الأحوال - ليتم اعتمادها، وكذلك كل تعديلات العقود وأوامر الشراء، التي تجعل قيمة العقد تزيد عن النصاب المالي المصرح لرئيس الدائرة الحكومية .

وفي إمارة دبي فقد أعطى المشرع المحلي لمدير عام إدارة العقود والمشتريات أو من يقوم مقامه، أو من يتم تفويضه من قبله، صلاحية اختيار المتعاقد معه واعتماد نتيجة البت في الترسية وتوقيع العقود أو الإلغاء أصولاً وفي حدود النصاب المالي المصرح له فإذا زاد عن هذا النصاب المالي يكون لرئيس الدائرة فقط، ويحظر تجزئة عمليات الشراء من قبل نفس السلطة بهدف تخطي صلاحيات السلطة الأعلى¹.

الفرع الثاني: توافر الاعتماد المالي المخصص

قبل البدء في عملية التعاقد يجب أن تتأكد الإدارة المتعاقدة من توافر الاعتماد المالي المخصص الذي يغطي تعاقدات الإدارة لمواجهة الأعباء التي سوف تتحملها نتيجة لذلك، وحتى لا تتعثر المشروعات نتيجة لعدم وجود مبالغ مالية بالموازنة تدفع للتعاقد².

ويعد توافر الاعتماد المالي ضروري حتى تشرع الإدارة في إبرام عقودها، ومواجهة الالتزامات والأعباء الجديدة المترتبة على التعاقد وإعمال بنود العقد، لأن عقود الإدارة تؤدي

¹ - المادة رقم (6) من القانون رقم (6) لسنة 1997م في شأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.
² - د. أنس جعفر، مرجع سابق، ص 166.

غالباً إلى إنفاق أموال تمثل الالتزامات التي تقع على عائق الإدارة مقابل الحقوق الواردة في العقد¹.

ومفاد ذلك أن الإدارة لا تستطيع التعاقد أو إجراء أي تصرف يترتب عليه التزامات مالية، ما لم يتوفر لديها الاعتماد المالي اللازم، علاوة على أنها لا تستطيع أن تتجاوز حدود هذا الاعتماد المالي، وتحمل المسؤولية القانونية إن خالفت هذا الالتزام.

وعلى المستوى الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد أكدت المادة رقم (3) من القرار الوزاري رقم 90 لسنة 2008 المعدلة للمادة رقم (3) من قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة² على أنه يجب الارتباط بالمبالغ التقديرية على طلب الشراء قبل البدء في إجراءات الشراء، وفقاً للقواعد المالية الخاصة بمراقبة الارتباط والصرف على بنود الميزانية.

كما نصت المادة رقم 6 من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على أنه: "يكون التعاقد في الجهات الاتحادية، وفقاً للأحكام والأسس ومنها أن تتوفر الاعتمادات المالية اللازمة في ميزانية الجهة الاتحادية، أو أي مصادر تمويل أخرى³.

أما الاعتماد المالي في إمارة أبوظبي فقد عرفته المادة الأولى من القانون رقم (1) لسنة 2017 بشأن النظام المالي لحكومة أبو ظبي بأنه: "تفويض بموجب هذا القانون محدد السقف والمدة يسمح بالارتباط بنفقات وسدادها من خزانة الإمارة"، حيث أن النفقات في إمارة أبوظبي

¹ - مصطفى كامل محمد علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة وآثارها على عقود الإدارة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، 2006، ص43.

² - تنص المادة (3) من القانون رقم (1) لسنة 2017 بشأن النظام المالي لحكومة أبو ظبي على أنه: (يجب الارتباط بالمبالغ التقديرية على طلب الشراء قبل البدء في إجراءات الشراء وفقاً للقواعد المالية الخاصة بمراقبة الارتباط والصرف على بنود الميزانية، مع مراعاة عدم الارتباط في حالة وجود مواد أو أصناف مماثلة بالمستودعات يمكن الانتفاع بها إلا إذا كانت لا تكفي، وفي هذه الحالة تكون كمية المشتريات الجديدة بالمقدار الذي يكفي حاجة الاستهلاك).

³ - الفقرة الثالثة من المادة رقم 6 من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.

تقوم الجهات الحكومية بمناقشتها مع دائرة المالية مسبقاً قبل وضع الموازنة العامة والسياسة المالية للإمارة، ولا يجوز استحداث أي نوع من الإيرادات أو النفقات دون موافقة المجلس التنفيذي¹.

وكذلك فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (18) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات على أنه: " يتعين توافر الربط المالي المقرر لتنفيذ طلب المواد من خلال قسم المالية أو ما في حكمه في الجهة الحكومية، وفي حالة عدم وجود ربط مالي يسمح بالشراء، على القسم المستخدم بالتنسيق مع قسم المالية أو ما في حكمه تدبير الربط المالي اللازم لإتمام عملية الشراء ".

أما في إمارة دبي فقد أكدت المادة الخامسة من القانون رقم (6) لسنة 1997م بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي على أن يتم التعاقد في ضوء توفر الاعتمادات المالية اللازمة في الميزانية.

وبصفة عامة يُلاحظ أن " القانون قد أوجب على جهة الإدارة أن تراعي حدود الاعتماد المالي قبل إبرام أي عقد من العقود الإدارية، ولا يجوز التعاقد على أي مشروع غير مدمج في الخطة أو الميزانية، كما لا يجوز التعاقد إلا في حدود الاعتمادات المدرجة بالخطة والميزانية للعمل موضوع العقد، مع ملاحظة أن وجود الاعتماد المالي اللازم للتعاقد لا يعني بأي حال من الأحوال التزام الإدارة بالتعاقد، فوجود الاعتماد المالي لا يمثل سوى التصريح للإدارة بالتعاقد، ومن ثم ليس للأفراد مطلقاً، وبحجة وجود اعتمادات مالية الزام الإدارة بالتعاقد"².

أما في حال إبرام الإدارة لبعض العقود دون مراعاة شرط توافر الاعتماد المالي، أو تلك التي تتجاوز حدوده، فإن القضاء والفقه الإداري المصريين قد اتفقا على صحة تلك العقود وأنها ملزمة لأطرافها، وبأن الإدارة تتحمل المسؤولية القانونية نتيجة عجزها عن تنفيذ التزاماتها المالية،

¹ - المادة (12) من القانون رقم (1) لسنة 2017 بشأن النظام المالي لحكومة أبو ظبي.
² - عبد الفتاح صبري أبو الليل، أساليب التعاقد الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 1994، ص 162.

سواءً كان الاعتماد غير متوافر بصورة كلية، أو كانت الالتزامات التعاقدية تزيد عن المبلغ المسموح به¹. حيث استقر القضاء الإداري في مصر على ذلك، وأوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر "بأن العقد الذي تبرمه الإدارة مع الغير ينعقد صحيحاً وينتج آثاره حتى ولو لم يكن البرلمان قد اعتمد المال اللازم له أو حتى لو تجاوزت الإدارة حدود هذا الاعتماد المالي. فمثل هذه المخالفات، لو وجدت من جانب الإدارة لا تمس صحة العقد ولا نفاذه. وإنما قد تستوجب المساءلة"².

المطلب الثالث: الضوابط الموضوعية

تشتمل الضوابط الموضوعية على ضوابط تتعلق بقيام الإدارة بتحديد احتياجاتها الفعلية للأصناف التي تنوي التعاقد بشأنها وضوابط تتعلق باختيار المتعاقد مع الإدارة، وهو ما سيتم توضيحه تالياً:

الفرع الأول: تحديد الاحتياجات الفعلية لجهة الإدارة

يتوجب على الإدارة قبل قيامها بالتعاقد أن تقوم بتحديد احتياجاتها الفعلية اللازمة لسير العمل من خلال دراسة فعلية تقوم بها الإدارات المختصة مع مراعاة مستويات التخزين، بحيث لا يتم طرح أي من الأصناف في المناقصات إلا ما تدعو إليه الضرورة وما يشكل إحتياجاً فعلياً للإدارة، فإذا وجدت في المخازن أصناف يمكن الإنتفاع بها فلا يجوز شراء كميات جديدة إلا بقدر الحاجة الاستهلاكية³.

وتأكيداً على ذلك نصت المادة 3 من نظام عقود الإدارة رقم 20 لسنة 2000 وفقاً لآخر تعديل بموجب القرار الوزاري رقم (90) لسنة 2008م، على أنه: " يجب الارتباط بالمبالغ

¹- د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 386، د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق - ص 75.

²- حكم المحكمة الإدارية العليا في 1956/2/11، مجموعة الأحكام السنة الأولى، ص 698.

³- د. أنس جعفر، العقود الإدارية، دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقه لقانون 89 لسنة 1998 الخاص بالمناقصات، ط الرابعة 2007، ص 164.

التقديرية على طلب الشراء قبل البدء في إجراءات الشراء وفقاً للقواعد المالية الخاصة بمراقبة الارتباط والصرف على بنود الميزانية، مع مراعاة عدم الارتباط في حالة وجود مواد أو أصناف مماثلة بالمستودعات يمكن الانتفاع بها إلا إذا كانت لا تكفي، وفي هذه الحالة تكون كمية المشتريات الجديدة بالمقدار الذي يكفي حاجة المستهلك".

كما نصت المادة رقم 6 من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على أنه: "يكون التعاقد في الجهات الاتحادية، وفقاً للأحكام والأسس ومنها الحاجة الفعلية لتوريد المواد وتأدية الخدمات والأعمال¹.

أما في إمارة دبي فقد أكدت المادة (5) من القانون رقم (6) لسنة 1997م بشأن عقود الدوائر الحكومية على أن التعاقد يتم على ضوء الحاجة الفعلية لتوريد المواد وتقديم الخدمات.

الفرع الثاني: ضوابط إختيار المتعاقد مع الإدارة

الأصل أن الإدارة تتمتع بشكل عام بسلطات واختصاصات كبيرة وكثيرة تمكنها من أداء واجباتها في ضمان حسن سير المرافق العامة سعياً لتلبية الحاجات العامة للأفراد، إلا أن القوانين واللوائح أحياناً تعمل على الحد من هذه السلطات والاختصاصات خصوصاً في مجال إبرام العقود الإدارية.

ففي حين أن الأفراد لهم مطلق الحرية في اختيار شركائهم في العقد طالما كان هذا التعاقد في حدود النظام العام²، فإن الإدارة ليست كذلك فهي لا تستطيع التعاقد مع من تشاء وكما تشاء

¹ - الفقرة الثالثة من المادة رقم 6 من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية

² - د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص 88.

وفي أي وقت دون قيد أو شرط، بل يجب عليها التقيد في هذا الشأن بضوابط وقيود تتضمنها القوانين واللوائح المعنية بهذا الأمر¹.

لذا فقد وضع المشرع الاتحادي عدة شروط لا بد من توافرها فيمن ترغب الإدارة بالتعاقد معه ولعل أهمها أن يكون المتعاقد مع جهة الإدارة من مواطني الدولة، وفي هذا الصدد نصت المادة (9) من نظام عقود الإدارة رقم 20 لسنة 2000 على أنه: "

أ. يجب أن يتوفر في المورد أو المقاول الشروط التالية:

1. أن يكون من مواطني دولة الإمارات العربية المتحدة، ويجوز أن تكون شركة أو مؤسسة بحيث لا تقل نسبة شراكة المواطن في رأسمالها عن 51% على أن يثبت ذلك بعقد رسمي موضح فيه نسبة مساهمة الشركاء في رأس المال، ويستثنى من ذلك المناقصات التي يسمح للشركات والمؤسسات الأجنبية بالاشتراك فيها أو التي تتم بالمراسلة.

2. أن يكون مسجلاً في سجلات إحدى البلديات أو إحدى غرف التجارة والصناعة أو إحدى الدوائر الاقتصادية في الدولة وكذلك سجل الوكلاء التجاريين لدى وزارة الاقتصاد والتجارة إذا كان وكيلاً.

3. أن يكون مسجلاً في سجل الموردين أو المقاولين لدى وزارة المالية والصناعة بالنسبة للمناقصات والممارسات والمزايدات التي تطرحها الوزارات والإدارات الاتحادية.

4. ألا يكون محروماً من الاشتراك في المناقصة.

¹ - ففي مصر ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها أن: (من الأصول المسلمة أن الإدارة لا تستوي مع الأفراد في حرية التعبير عن الإرادة في إبرام عقودها إدارية كانت أم مدنية وذلك أنها تلتزم في هذا السبيل بإجراءات وأوضاع رسمها الشارع في القوانين واللوائح كغالب الاختبار أفضل الأشخاص للتعاقد معهم) . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1849 لسنة 39 قضائية عليا بجلسة 2006/3/7

ب. تعد الوزارة المعنية ملفاً فيه جميع القرارات المتعلقة بحرمان الموردين والمقاولين من الاشتراك في المناقصات لمراعاة ذلك من قبل لجنة المناقصات عند فتح المظاريف".

أما المشرع المحلي لإمارة دبي فوضع نفس الضوابط التي وضعها المشرع الاتحادي في اختيار المتعاقد إلا أنه أوجب توافر الشروط المالية والفنية بقوله: "أن تتوفر فيه الشروط المالية والفنية أو المهنية المنصوص عليها في شروط التعاقد"¹. بينما أوضح المشرع المحلي لإمارة أبوظبي شروط تأهيل الموردين والمقاولين في المادة (11) من القانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات على النحو التالي:

1- على قسم المشتريات أو ما في حكمه التأكد من أن جميع الموردين والمقاولين المسجلين في الجهة الحكومية مؤهلين لنوع النشاط المسجلين فيه علماً بأن التأهيل لنوع معين من النشاط لا يعني بالضرورة التأهيل لنشاطات أخرى .

2- لا يجوز تسجيل الموردين والمقاولين أو تجديد تسجيلهم حال عدم استيفاء الشروط المطلوبة.

3- تسجل معايير وشروط التأهيل في قائمة المراجعة القياسية وتغطي جميع الجوانب القانونية والتجارية والمالية والفنية.

4- يجب استيفاء شروط التأهيل لكل متناقص غير مسجل في سجل الموردين والمقاولين وذلك قبل فتح المظاريف، وذلك بالنسبة للمناقصات العامة.

ويبدو أن المشرع قد حرص على تقييد الإدارة في تعاقداتها بوضع عدد من الضوابط والشروط لا بد من الالتزام بها، وذلك حرصاً منه على ضمان صون المال العام، من خلال إبرام العقود بطريقة محايدة، بعيداً عن الفساد والرشوة والعمولات.

¹ - راجع المادة (12) الفقرة (5) في قانون رقم (6) لسنة 1997م بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

الفصل الثاني: القواعد الإجرائية للمناقصات في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة

بعد حصول جهة الإدارة على الإذن بالتعاقد، والاستشارات اللازمة وتوافر الاعتماد المالي اللازم للتعاقد فإنها تبدأ خطوات إبرام العقد وذلك من خلال إجراءات معينة لا بد من إتباعها ضماناً للمساواة والشفافية والمنافسة الحرة، وهذه الإجراءات تخضع لقواعد محددة تتعلق بكل مرحلة من المراحل التي تمر بها المناقصة. وبالتالي يتوجب على الإدارة التقيد بها وعدم مخالفتها أو الخروج عليها أو إغفالها أو تجاهلها وإلا كان التعاقد باطلاً¹.

وتبدأ مرحلة التعاقد عن طريق المناقصات من لحظة الإعلان عن المناقصة باعتباره دعوة للاشتراك في المناقصة لمن يحق له ذلك وفقاً للشروط التي يحددها القانون، ثم تترك الفرصة للمتنافسين لإعداد العطاء ثم التقدم إلى المناقصة، بعد ذلك يخضع العطاء لفحص لجان فتح المظاريف والبت فيها، ثم تأتي مرحلة إرساء المناقصة وإبرام العقد الإداري².

وبالرجوع إلى قرار مجلس الوزراء رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة والقرار رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية يتضح أن أي منهما لم يحدد مراحل المناقصة بشكل مباشر ودقيق وإن كان يمكن استنتاجها ضمناً من خلال نصوص موادهما.

أما المشرع المحلي في إمارة أبوظبي قد نص صراحة على المراحل التي تمر بها المناقصة، حيث أكد في نص الفقرة الرابعة من المادة (21) من الدليل الإرشادي لقانون المناقصات والمزايدات لإمارة أبوظبي على أن عملية الشراء عن طريق المناقصة العامة تمر

¹ - انظر د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ص 240، د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 305.

² - د. مطيع علي حمود جبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء، دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري واليمني، دار النهضة العربية، سنة 2006م، ص 330.

بأربعة مراحل رئيسة هي الإعلان عن المناقصة، وتقييم العطاءات، والتعاقد مع المورد، وتوريد الأصناف المشتراة أو تنفيذ الأعمال محل المناقصة¹.

وتطبيقاً لذلك فقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها على أن المناقصة تمر بثلاثة

مراحل هي²:

1- المرحلة التمهيدية (الإعلان عن المناقصة وطرحها).

2- مرحلة تقديم العطاءات وفحصها وإرساء المناقصة.

3- مرحلة اعتماد المناقصة وإبرام العقد.

ويبدو أن تقسيم المحكمة الاتحادية العليا لمراحل المناقصة أقرب إلى الدقة كونه يمكن

إعتبار المرحلة الرابعة التي اشار اليها القانون سالف الذكر وهي تنفيذ الأعمال محل المناقصة،

مرحلة تأتي بعد إنتهاء كافة إجراءات المناقصة بل هي الغاية التي من أجلها تمت المناقصة.

وعليه فأن المناقصة تمر بمراحل متعددة وتحكمها قواعد وضوابط اجرائية نصت عليها

التشريعات المنظمة لعقود الإدارة³ تسبقها إجراءات تمهيدية وتحضيرية، تتمثل في تحديد وحصر

¹ - نص الفقرة الرابعة من المادة (21) من الدليل الإرشادي لقانون المناقصات والمزايدات لإمارة ابوظبي رقم 6 لسنة 2008.

² - حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة في الطعن رقم 93 لسنة 5 ق. ع. مدني تاريخ 1984/1/17.

³ - د. إعاد علي الحمود القيسي، مرجع سابق، ص41.

الاحتياجات الضرورية الفعلية اللازمة لسير العمل¹. ووضع المواصفات الفنية الدقيقة للأعمال موضوع التعاقد² وإعداد شروط المناقصة³.

وبعدها تبدأ الإجراءات الرئيسية بالإعلان عن المناقصة ثم تقديم العطاءات وفحصها وإرساء المناقصة وإتمامها ثم إبرام العقد وهو ما سيتم توضيحه من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: الإعلان عن المناقصة.

المبحث الثاني: تقديم العطاءات وفحصها والبت فيها.

المبحث الثالث: اعتماد المناقصة من الجهة المختصة وإبرام العقد.

¹ - د. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، سنة 2000، ص 125.

² - نصت المادة (13) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على أنه: "أ. يجب على الوحدة التنظيمية طالبة الشراء تعبئة نموذج طلب شراء المواد أو الأصناف أو الخدمات، والذي يتضمن كافة المعلومات المطلوبة واللازمة لتنفيذ عملية الشراء بدقة وسهولة، على أن يتم الاستعانة بالوحدة التنظيمية للمشتريات لتحديد القيمة التقديرية للمواد والأصناف المطلوبة، وأي معلومات أخرى تساعد في تحديد وسيلة الشراء دون تجزئة لها. اما على المستوى المحلي جاءت نص الفقرة الأولى من المادة رقم (18) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008 لإمارة أبوظبي بأنه: "يجب على الجهة الطالبة إعداد طلب مواد أو أصناف أو خدمات واستيفاء البيانات المطلوبة واللازمة لتنفيذ عملية الشراء بدقة وسهولة وسرعة، كما يجب تحديد الكمية المطلوبة من المواد والأصناف، والوقت المطلوب فيه والقيمة التقديرية لتلك المواد والأصناف. ويمكن الاستعانة بقسم المشتريات لتحديد القيمة التقديرية للمواد والأصناف المطلوبة وأية إضافات أخرى قد تساعد في تحديد أسلوب الشراء مع مراعاة عدم التجزئة". في إمارة دبي في المادة (15) من القانون رقم 6 لسنة 1997م بشأن عقود الدوائر الحكومية كيفية إعداد المواصفات والكميات والوثائق والشروط، ونص على أن تراعي الدائرة الحكومية الطالبة للتعاقد تحديد المواصفات الفنية للمواد المطلوبة بشكل واضح ودقيق ومفصل، مع تصنيف المواد المطلوبة وفقاً للمواصفات القياسية - العالمية، فيما عدا المواد والأصناف الاحتكارية، وأن يتم تحديد الكميات المتعلقة بالأشغال على ضوء المخططات والتصاميم والجداول التي بنى تنفيذها وأدائها.

³ - تنص المادة (14) من نظام عقود الادارة رقم 20 لسنة 2000 على : (أ- تعد شروط مناقصة توريد المواد المعدة مسبقاً من قبل الوزارة الطالبة بالاتفاق مع وزارة المالية والصناعة وذلك قبل نشر الاعلان عنها ب- تعد شروط مناقصة الاعمال وملحقاتها ووثائقها الفنية من قبل الوزارة المعنية أو وزارة الاشغال العامة والاسكان حسب الحال ، وذلك قبل نشر الاعلان عنها ج- تعطى المستندات والوثائق الوارد ذكرها في الفقرتين أ ، ب من هذه المادة الى طالبيها مقابل سداد الثمن المحدد لها ، وفي حالات المناقصات المحدودة ، يجوز وبموافقة وكيل وزارة المالية والصناعة اعفاء الشركات أو المؤسسات التي لا يقع مقر ادارتها داخل الدولة ولا يكون لها وكلاء أو مكاتب معتمدة فيها من سداد الثمن المشار اليه ، وترد أثمانها في حالتين : 1- الغاء المناقصة قبل ميعاد فتح المظاريف. 2- الغاء المناقصة بعد فتح المظاريف وفي هذه الحالة ترد للذين تقدموا بعطاءاتهم فقط ولا ترد اثمان وثائق المناقصة في حالة الغاء المناقصة بسبب عدم مطابقة العطاءات للشروط والمواصفات) .

المبحث الأول: الإعلان عن المناقصة

مما لا شك فيه أن الإعلان عن المناقصة هو أول إجراء يتم القيام به من أجل الإفصاح عن رغبة الإدارة في إبرام عقد ما، وهو الوسيلة التي تتيح للمتنافسين الراغبين بالتعاقد العلم بوجود المناقصة والاستعداد لها، وقد اعتبر بعض الفقهاء أن الإعلان عنصر رئيس يضمن إحترام مبدأ المنافسة التي تقوم عليها المناقصة، فهو يتيح الفرصة لكل من يرغب في التنافس أن يتقدم بعطائه، ومن ثم فإنه يتعين على جهة الإدارة احترام أوضاع الإعلان من حيث المدد وعدد المرات وكيفية إجراءاته والبيانات الجوهرية التي يجب أن يتضمنها، وإلا تترتب على ذلك البطالان¹.

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها بأن عدم قيام جهة الإدارة بالنشر عن المناقصة يؤدي إلى الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص ومن ثم يترتب على إغفال هذا الإجراء وعدم تحقق الغاية منه وقوع عيب شكلي في إجراءات المناقصة يؤثر على قرار الترسية ويؤدي إلى البطالان².

وذهبت إدارة الفتوى المالية في مصر إلى أن عدم الإعلان عن المناقصة العامة في صحيفة أو صحيفتين واسعتي الانتشار تعد مخالفة جوهرية³ لا يرد عليها التصحيح، إلا بإعادة الإجراءات مرة أخرى، بل وانتهت إلى أن عدم مراعاة ذلك يترتب عليه بطلان التعاقد⁴.

وعليه فإن هذا المبحث سوف يتناول دراسة الإعلان تفصيلاً وذلك من خلال المطالبين

التاليين:

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 220 وما بعدها.
² - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن رقم 195 لسنة، 12 ق، بجلسة 1968/11/23.
³ - أورد د. فتحي عطية السيد مصطفى في الصفحة 271 من كتابه الحلول العملية لمشكلات المناقصات والمزايدات (مرجع سبق الإشارة إليه) بأن اللجنة الثانية بمجلس الدولة في جمهورية مصر افتت بأن بعض إجراءات وضوابط النشر، مثل الإعلان عن المناقصات العامة، يعد من الشكليات الجوهرية المقررة لصالح الإدارة والأفراد معاً، وقصد منها كفالة احترام المبادئ الأساسية التي تخضع لها المناقصة العامة، وهي العلانية والمساواة وحرية المنافسة بين المتنافسين للوصول إلى أنسب العروض والأسعار بحيث يترتب على إغفال جهة الإدارة لهذه الشكليات الجوهرية البطالان دون الحاجة إلى نص صريح يقضي بذلك.
⁴ - د. فتحي عطية السيد مصطفى، الحلول العملية لمشكلات المناقصات والمزايدات، مطابع الشرطة، 2014، ط9، ص 271.

المطلب الأول: الإعلان عن المناقصة في التشريع الإماراتي.

المطلب الثاني: بيانات الإعلان عن المناقصة.

المطلب الأول: الإعلان عن المناقصة في التشريع الإماراتي

يعد الإعلان ضرورة لا بد منها في المناقصات وذلك حتى يتاح للراغبين في التعاقد مع الإدارة المجال الفعلي للتنافس بينهم للفوز بالمناقصة، لأن البعض بدون الإعلان قد لا يعلم بحاجة الإدارة إلى ذلك التعاقد رغم رغبته المشاركة وقدرته على تنفيذ المطلوب من التعاقد. وعلاوة على ذلك فإن الإعلان يحد من تعسف الإدارة أو قصر تعاملاتها على فئة معينة من المتعاقدين بحجة أنهم وحدهم الذين تقدموا للمناقصة¹.

وللحديث عن الإعلان عن المناقصة في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة لا بد من الإشارة إلى أنه قد مر بمرحلتين، تباين فيهما الأسلوب الذي اعتمده المشرع، وذلك بحسب متطلبات المرحلة أو الفترة الزمنية التي صدر فيها القانون أو اللائحة المنظمة لإجراءات المناقصة، حيث اعتمد الإعلان عن المناقصة في المرحلة الأولى على الإعلان التقليدي عبر الصحف والمجلات ولوحات الإعلان في الوزارات والدوائر ذات الصلة بالمناقصة، ثم تطور الأمر إلى اعتماد الإعلان عبر الوسائل الإلكترونية وذلك تماشياً مع التطور الكبير في وسائل التكنولوجيا والاتصال وهو ما سنفصله تالياً:

الفرع الأول: الإعلان عن المناقصة بالطريقة التقليدية

في بداية الأمر كان الإعلان عن المناقصة على المستوى الاتحادي يخضع لأحكام المواد من (14-17) من القرار الوزاري رقم 14 لسنة 1978 بشأن نظام شراء المواد ومقاولات

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 233.

الأعمال، ثم تلى ذلك صدور قرار وزير المالية والاقتصاد رقم (20) لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة الذي ألغى العمل بالقرار السابق، ونص على الإعلان عن المناقصة في المواد (16-19).

وباستقراء نصوص القرارات الوزاريين السابقين، نجد أنهما تطابعا إلى حد كبير من حيث الصياغة والمضمون في تنظيم الإعلان واعتماد النظم التقليدية للإعلان عن المناقصة عبر الصحف اليومية والمجلات ولوحات الإعلان في الوزارات والدوائر الحكومية الاتحادية، وحددا الأسس التي يقوم عليها الإعلان عن المناقصة وطريقته وإجراءاته في هذه الفترة الزمنية، وذلك على النحو الآتي:

- أ. أن يتم الإعلان عن المناقصة في وقت مناسب، يسمح بإعادتها إذا لزم الأمر.
- ب. أن يتم نشر الإعلان في لوحة الإعلانات بوزارة المالية والصناعة أو الوزارة المعنية، بالإضافة إلى صحيفتين يوميتين مختلفتين واسعتي الانتشار.
- ج. أن يتم نشر الإعلان مرتين على الأقل، كما أجاز النشر خارج الدولة في صحيفة أو أكثر، وبأي من وسائل الإعلان المتاحة.
- د. أن يتم الإعلان عن المناقصات السنوية في أوائل السنة المالية، أما الأصناف الموسمية والخاصة فيتم الإعلان عنها في وقت يسمح بتوريدها في الموعد المحدد.

وبالإضافة إلى ذلك وعلى الرغم من أن القرار الوزاري رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية قد وضع الأسس للإعلان الإلكتروني - وهو ما سيتم الحديث عنه لاحقاً - إلا أنه لم يغفل الإعلان بالطرق التقليدية، وإنما نص عليه في

الفقرة (ب) من المادة (25)¹، ولكن يلاحظ من خلال النص أن الطريق التقليدي جاء تالياً للإعلان الإلكتروني.

أما على المستوى المحلي ففي إمارة أبوظبي وفيما يخص الإعلان التقليدي فقد نصت كلاً من المادة (3)، والمادة (4) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (4) لسنة 1977 في شأن المناقصات والمزايدات والمستودعات على أنه: يجب الإعلان عن المناقصة في الوقت المناسب دون تأخير، ويكون الإعلان عن المناقصة في داخل دولة الإمارات العربية المتحدة في جريدة أو جريدتين محليتين يوميتين واسعتي الانتشار. ويكون النشر على مرتين خلال أسبوع واحد².

وكان دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008 قد نص في الفقرة (22) من المادة الأولى منه على أنه: "يتم الإعلان عنها في الصحف والمجلات والوسائل الإعلامية الأخرى بهدف إتاحة الفرصة لكافة الموردين الذين يرغبون في تقديم العطاءات لتوريد الأصناف المطلوبة ضمن الشروط والضوابط التي تحددها الجهة الحكومية، والتي يتم الإعلان عنها على موقع حكوم أبوظبي الإلكتروني"³.

أما في إمارة دبي فقد اهتم القانون رقم (6) لسنة 1997 بالإعلان التقليدي حيث نصت المادة 18 على أن "يتم الإعلان عن المناقصة قبل وقت مناسب من موعد توفير التوريدات أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات اللازمة بحيث يسمح بإعادة المناقصة إذا لزم الأمر، ويتم الإعلان بالنشر في جريدتين يوميتين مختلفتين وفي لوحة إعلانات الدائرة، ويجوز بالإضافة إلى ذلك الإعلان في وسائل الإعلان الأخرى، ويكون الإعلان باللغة العربية أو باللغتين العربية والإنجليزية أو الإنجليزية فقط خارج البلاد إذا كان موضوع المناقصة يقتضي ذلك".

¹ - تنص الفقرة (ب) من المادة 25 من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على: "...ب. يكون الإعلان عن إجراء المناقصة بشأن الخدمات أو السلع أو الأعمال عن طريق نظام الشراء الإلكتروني، وباستخدام الصحف أو المجلات أو أي طريقة تراها الجهة الاتحادية مناسبة".

² - الرجوع إلى نص المادة رقم (3) من اللائحة التنفيذية لقانون رقم (4) لسنة 1977 في شأن المناقصات والمزايدات والمستودعات في إمارة أبوظبي.

³ - الرجوع إلى نص الفقرة (22) من المادة (1) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008 لإمارة أبوظبي.

ويتضح مما سبق أن كلاً من المشرعين الاتحادي والمحلي قد سلكا ذات المسلك فيما يخص الإعلان التقليدي من حيث وجوب الإعلان عن المناقصة، في داخل دولة الإمارات العربية المتحدة في جريدة أو جريدتين محليتين يوميتين واسعتي الانتشار، وأن يكون النشر على مرتين خلال أسبوع واحد¹.

الفرع الثاني: الإعلان الإلكتروني عن المناقصة

نظراً للتطور التكنولوجي الهائل الذي شهده العالم وما تبعه من تطور في وسائل الاتصال، وانعكاساته على مختلف المجالات في الدولة، ومع انتشار شبكات التواصل بواسطة الإنترنت وظهور التجارة الإلكترونية واتساع رقعتها، وانتشار الإعلانات عبر هذه الوسائل أصبح من السهل الإعلان عن المناقصات عبر شبكة الانترنت².

وقد تدرج المشرع الإماراتي هذا الخصوص حيث كان ينص في الأصل على أن يكون الإعلان في صحف مكتوبة ثم تطور الأمر ليشمل النص على الإعلان بالطرق الإلكترونية وذلك على النحو التالي:

بداية وعلى المستوى الاتحادي نصت المادة (14) القرار الوزاري رقم 14 لسنة 1978 بشأن نظام شراء المواد ومقاولات الأعمال و المادة (16) من قرار وزير المالية والاقتصاد رقم (20) لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة على جواز النشر بوسائل الإعلان المتاحة³.

¹ - والجدير بالأشارة ان المشرع المصري في المادة رقم (12) من اللائحة التنفيذية رقم 1367 لسنة 1998 قد نص على أن يتم الإعلان عن المناقصة مرتين في صحيفة أو صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار.

² - أحمد شعبان علي الجلودة المناقصة العامة في ظل الحكومة الإلكترونية، دار الفكر الجامعي 2016، ص 105.

³ - نص المادة (14) من القرار الوزاري رقم 14 لسنة 1978 بشأن نظام شراء المواد ومقاولات الأعمال و المادة (16) من قرار وزير المالية والاقتصاد رقم (20) لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة.

وكذلك الحال على المستوى المحلي فقد نص المشرع في كل من إمارتي أبو ظبي ودبي على جواز الإعلان عن المناقصات عن طريق وسائل الإعلان الأخرى¹.

ويتضح في هذه المرحلة التشريعية أن المشرع الإماراتي ومن خلال نصه على وجوب الإعلان عن احتياجات الإدارة عن طريق الإعلان بطرق مختلفة، إنما أجاز اللجوء للإعلان بالطرق الإلكترونية الحديثة وإن لم يكن قد ذكر ذلك صراحة، مما يعد تطوراً تشريعياً يمهد لبدء حقبة جديدة يتم فيها اللجوء إلى استخدام الوسائل الإلكترونية في الإعلان عن المناقصات.

وقد بدأت دولة الإمارات العربية المتحدة الأخذ بنظام الإعلان الإلكتروني في عام 2008 وذلك عندما نصت المادة (4) المعدلة بالقرار الوزاري رقم 90 لسنة 2008 على أن: " يكون شراء جميع المواد أو الأصناف وإجراء مقاولات الأعمال والأشغال أو تأدية الخدمات عن طريق المناقصة العامة، ومع ذلك يجوز الاستثناء والشراء عن طريق المناقصة المحددة أو الممارسة أو بالأمر المباشر أو الشراء الخارجي وذلك يدوياً أو إلكترونياً، مع مراعاة أن كل طلب شراء تزيد قيمته التقديرية عن (700.000) درهم (سبعمئة ألف درهم) يلزم طرحه بالمناقصة العامة، وفي الحالات الطارئة يجوز الشراء بأي طريقة كانت بموافقة مسبقة من الوزير المختص".

كما نصت الفقرة السادسة من المادة 5 من القرار الوزاري رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على أنه " يجب على الجهة الاتحادية أن تعلن عن عمليات الشراء الخاصة بها من خلال نظام الشراء الإلكتروني أو من خلال المطبوعات أو الدوريات الخاصة بالتجارة والاقتصاد.

¹ - نص الفقرة (22) من المادة الأولى من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008 لإمارة أبو ظبي، ونص المادة رقم (18) من القانون رقم (6) لسنة 1997 لإمارة دبي.

فيما نصت الفقرة (ب) من المادة (25) من القرار الوزاري السابق الإشارة إليه على أنه: " يكون الإعلان عن إجراء المناقصة بشأن الخدمات أو السلع أو الأعمال عن طريق نظام الشراء الإلكتروني، وباستخدام الصحف أو المجلات أو أي طريقة تراها الجهة الاتحادية مناسبة".

وكذلك نصت الفقرة ب من المادة (32) من نفس القرار على أنه: " يراعى عند إجراء عملية المناقصة المفتوحة ما يأتي: "الإعلان عن طريق نظام الشراء الإلكتروني، أو أي طريقة إعلان أخرى".

وأوجبت المادة (37) من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية منه، على جهة الإدارة أن تعلن عن جميع المناقصات والممارسات والمسابقات، من خلال نظام الشراء الإلكتروني أو أي طريقة تراها الجهة الاتحادية مناسبة، وذلك متى ما كانت قيمة المناقصة لا تقل عن (55,000) درهم بالنسبة لعقود التوريد والخدمات، أو كانت قيمة المناقصة لا تقل عن (100,000) درهم بالنسبة لعقود الأعمال.

أما في أمارة أبو ظبي فيتضح من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة، 2008 أن المادة (57) منها قد تطرقت إلى الشراء بالأساليب الإلكترونية، حيث نصت على خضوع إجراءات المشتريات والمناقصات والمزايدات الإلكترونية لنفس الإجراءات والأحكام الواردة في الدليل¹.

وعليه فإنه يمكن القول بأن هذه النصوص قد شكلت بداية حقبة جديدة فرضتها متطلبات التقدم التكنولوجي وخصوصاً في مجال الإتصال واستخدام الوسائل الإلكترونية وتعد الغطاء

¹ - وتجدر بالإشارة أن المادة (58) تحدثت عن سرية وشفافية الإجراءات الإلكترونية، وقررت أنه يتعين تطبيق أقصى درجات الخصوصية والسرية والأمان وشفافية المعلومات، وعلى سبيل المثال يتعين أن تكون العطاءات سرية، وبوجه خاص إصدار دعوة المناقصة العامة والمناقصة المحدودة واستلام العروض، وأنه ووفقاً للفقرة الثانية من المادة المذكورة، فإنه لا يجوز استخدام الرسائل الإلكترونية العادية كوسيلة لإجراء المناقصات العامة أو المحدودة، وإنما تتم إجراءاتها عن طريق بوابة الكترونية خاصة لهذا الغرض. ولضمان سلامة وصحة الاعلان فقد اهتمت الفقرة الثالثة من المادة (58) بالإعلان، ونصت على أن يخصص في قسم المشتريات أو ما في حكمه بالجهة الحكومية التي تدعو للمناقصة، يخصص صندوق بريد الكتروني باسم القسم للتواصل مع الغير بخصوص إجراءات المشتريات، ويدار هذا الصندوق بمعرفة موظف قسم المشتريات، ويشترط أن تتوافر في الصندوق كافة متطلبات الأمان والسرية.

القانوني للأعمال الإلكترونية في المناقصات، وهو تطور يحسب للتشريع الإماراتي ويواكب التطور في وسائل التواصل التكنولوجية الحديثة التي تتمتع بخصائص مميزة كسهولة الوصول إليها وسعة إنتشارها داخل وخارج الدولة.

كما يتضح أن الغاية التي قصدها المشرع من الإعلان هي تحقيق علم أكبر عدد من المشتغلين بنوع النشاط موضوع المناقصة بالأصناف أو الأعمال المطروحة فيها لإتاحة الفرصة أمامهم للتقدم بعطاءاتهم خاصة لأنه غالباً ما تكون قيمة الأعمال المطروح تنفيذها كبيرة، ويكون من الأفضل أن يتقدم لها ذوي الكفاءة الفنية والمالية.

المطلب الثاني: بيانات الإعلان عن المناقصة

الحقيقة أنه لا بد أن يتضمن الإعلان عن المناقصة بيانات معينة وكافية للتعبير عن متطلبات المناقصة بوضوح حتى يتمكن المتنافسون من تقييم إمكانية التقدم والإستعداد لها، كما يجب إعطاء من يرغب بالتنافس في المناقصة مهلة للدراسة والتفكير في الأمر قبل التقدم بعطاءة¹. وقد أكدت عليها التشريعات المنظمة للمناقصات سواء كانت إتحادية² أم محلية³، حيث اشارت المادة (25) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، إلى أن يكون الإعلان عن إجراء المناقصة بشأن الخدمات

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 270.

² - نصت المادة 17 من قرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 على أنه: يبين في الإعلان الأصناف أو الأعمال المطلوبة والجهة التي تقدم إليها العطاءات وفترة سريان العطاءات وآخر موعد لتقديمها والمقابل النقدي لنسخة شروط العطاءات، ومكان الحصول عليها والتأمينات وأية بيانات هامة أخرى. ويجب على الوحدة التنظيمية للمشتريات الإعلان عن طلب استدراج العروض خلال (12) اثني عشر يوماً من تاريخ استلام طلب الشراء من الوحدة التنظيمية طالبة الشراء. يرسل طلب استدراج العروض إلى جميع الموردين الذين قاموا بشراء مستندات المناقصة، خلال (6) ستة أيام عمل من تاريخ الإعلان المشار إليه في الفقرة (ج) من هذه المادة. تستمر فترة استلام العطاءات لمدة لا تزيد على (60) ستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لإرسال طلب استدراج العروض، ما لم تظهر أي حالة يستوجب معها تقليص الإطار الزمني، وإلا فيتم اللجوء إلى الإجراء المستعجل.

³ - بالنسبة لإمارة أبوظبي فإن المشرع لم ينص في دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم 6 لسنة 2008 على البنود التي يشتمل عليها الإعلان عن المناقصة، ربما لأنه قد اكتفى باعتماد تطبيقات الحكومة الإلكترونية التي تشتمل على ذكر المواد، أو الأشغال، أو الخدمات المطلوبة لجهة الإدارة.

أو السلع أو الأعمال عن طريق نظام الشراء الإلكتروني، وباستخدام الصحف أو المجلات أو أي طريقة تراها الجهة الاتحادية مناسبة، على أن يتضمن الإعلان ما يأتي:

1. رقم المناقصة.
 2. الأشغال أو الخدمات أو المواد المطلوب شراؤها أو القيام بها.
 3. كيفية تقديم طلبات الاشتراك، وتحديد الجهة الاتحادية التي ستقدم إليها.
 4. مهلة تقديم العطاءات.
 5. مدة سريان العطاء.
 6. المقابل النقدي لوثائق ومستندات المناقصة ومكان الحصول عليها والضمانات الواجب تقديمها، والجهة المسؤولة عن تلقي الاستفسارات المتعلقة بهذه المناقصة.
 7. أي بيانات أخرى ترى الجهة الاتحادية ضرورة اشتراطها أو الإعلان عنها، كشروط العطاءات، ومكان الحصول عليها والتأمينات وأية بيانات هامة أخرى.
- أما على المستوى المحلي فقد نصت المادة (19) من القانون المحلي رقم 6 لسنة 1997م بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي على أن يبين في الإعلان ما يلي: المواد أو الأشغال، أو الخدمات المطلوبة، كيفية تقديم طلبات الاشتراك والجهة التي تقدم إليها، مهلة تقديم العطاءات بحيث لا تقل عن (10) أيام من تاريخ الإعلان ولا تزيد عن (60) يوماً، مدة سريان العطاء، المقابل النقدي لوثائق ومستندات المناقصة ومكان الحصول عليها، والضمانات اللازمة، وأية بيانات أخرى ترى الدائرة ضرورة الإعلان عنها أو اشتراطها.

المبحث الثاني: مرحلة تقديم العطاءات وفحصها

مرحلة تقديم العطاءات¹ هي مرحلة يقوم بها المتنافسين بتقديم عطاءاتهم لجهة الإدارة التي طرحت المناقصة²، وتتضمن تلك العطاءات الوصف الفني لما يستطيع المتقدم القيام به وكذلك السعر الذي يقترحه المناقص³ ويرتضي على أساسه إبرام العقد فيما لو رست عليه المناقصة⁴.

ويرى بعض الفقهاء أن تقديم العطاء يعتبر إيجاباً من جانب مقدمه، ويترتب على ذلك التزامه بالبقاء على إيجابه الذي تضمنه العطاء مدة معينة أو إلى أن يبت بالمناقصة، ولكن لأن مصدر هذا الالتزام هو الإرادة المنفردة لمقدم العطاء فله أن يسحبه في بعض الحالات أو أن يتقدم بأكثر من عطاء في نفس المناقصة إذا أجاز القانون ذلك⁵. وهذا ما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع حيث أكدت في فتوى لها: "أن التقدم بالعطاءات هو الإيجاب الذي ينبغي أن يلتقي عنده القبول"⁶.

وتتضمن هذه المرحلة إجراءات هما تقديم العطاءات يليها فتح مظاريف العطاءات، وهو ما سيتم بحثه من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تقديم العطاءات.

المطلب الثاني: فتح مظاريف العطاءات ومدة سريانها.

¹ - عرفت المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية العطاء بأنه "هو عرض الأسعار المقدم من المورد أو المناقص إلى الجهة الاتحادية، استجابة لطلب استدراج العروض".

² - د. السلال سعيد الهويدي، مرجع سابق، ص 201.

³ - عرفت المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية المناقص بأنه "المورد الذي استوفى معايير التأهيل للمشاركة في إجراءات الشراء".

⁴ - د. محمد خلف الجبوري، العقود الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، ط2، 1998، ص 57.

⁵ - د احمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، 1973، ص129، المشار إليه في كتاب الدكتور نواف كنعان، مرجع سابق، ص275.

⁶ - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف رقم 347/1/54 بجلسة 1999/1/6 المشار إليه نقلاً عن خالد أحمد حسن إبراهيم، الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة على العقد الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ص 167.

المطلب الأول: تقديم العطاءات

يتعين على مقدم العطاء أن يلتزم عند تقديم عطاءه بالشروط التي حددها القانون، وأن يتقدم به خلال مدة معينة وأن يظل سارياً للمدة المحددة بالشروط المطروحة¹. ويلتزم بتسليم خطابات الضمان المصرفية كتأمين ابتدائي، وهو ما سيتم بحثه تالياً بالإضافة إلى بحث الأثر المترتب على تقديم العطاء وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: كيفية تقديم العطاء

الفرع الثاني: التأمين الابتدائي

الفرع الثالث: الأثر المترتب على تقديم العطاء

الفرع الأول: كيفية تقديم العطاء

في هذه المرحلة على كل متنافس أن يقدم للجهة التي دعت للمناقصة مطروفين مغلقين أحدهما للعرض الفني والآخر للعرض المالي إذا كانت العطاءات ورقية²، أما إذا كانت الكترونية فيتم التقدم بعرضين منفصلين أحدهما مالي والآخر فني عن طريق التطبيق الإلكتروني³، ويجب أن يتم تسعير العطاء عند تقديمه، وأن يلتزم مقدمه بالمدة المحددة لسريان العطاء وهو ما سيتم توضيحه تالياً:

أولاً: تقديم العطاءات

اتفقت التشريعات المنظمة للمناقصات في دولة الإمارات العربية المتحدة سواء على المستوى الاتحادي أو المستوى المحلي لإماراتي أبوظبي ودبي في شأن تقديم العطاءات الورقية بالطريقة التقليدية، على أن تكون في ظرف واحد يحتوي على ظرفين مغلقين ومختومين بالشمع،

¹ - د. فتحي عطية السيد مصطفى، مرجع سابق، ص 303.

² - د. علي حمزة الغانمي، عطاء العقد وعطاء التفاوض في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، سنة 2015، ص 49.

³ - نص الفقرة (ج) من المادة رقم 18 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.

مدون على كل ظرف منهما اسم مقدم العطاء وختمه، بحيث يتضمن الأول العرض المالي والوثائق المطلوبة إضافة لنموذج توقيع من له حق التوقيع والتعاقد والتنفيذ، أما الثاني فيتضمن العطاء وجداول الكميات موقعة ومختومة بختم مقدم العطاء¹. وبعد تقديمها يتم تخصيص صناديق للعطاءات الورقية، حتى يتم وضع المظاريف فيها.

وقد بين المشرع الاتحادي في المادة رقم (36) من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بأنه يخصص صندوق لكل مناقصة على حدة ويكتب عليه بوضوح رقم المناقصة ويعلق عليه صورة من الإعلان عنها في الجرائد، وقد إشتراط لضمان السرية أن يكون الصندوق ذا فتحة تسهل وضع المظاريف داخله دون إمكان سحبها مرة ثانية، وأن يكون للصندوق ثلاث أقفال يحفظ مفتاح أحدها مع رئيس لجنة المناقصات والمفتاحين الآخرين مع عضوين يحددهما رئيس لجنة المناقصات.

ويبدو أن الغاية التي قصدها المشرع من تخصيص صندوق لكل مناقصة هي عدم حدوث أي خلط لدى مقدمي المناقصات فلا يضعون عطاءاتهم داخل صناديق مناقصة أخرى، ومن أجل ذلك أوجبت تلك المادة كتابة رقم المناقصة وتعليق صورة من الإعلان عنها في الجرائد على هذا الصندوق².

أما إذا توفرت لدى الجهة الاتحادية الإمكانيات اللازمة لتشغيل نظام المشتريات الإلكتروني، فقد أكد المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة على أن تقدم جميع العطاءات بشكل إلكتروني، على أنه يجوز تقديم العطاءات بشكل ورقي موقع ومختوم من المخول بالتوقيع

¹ - نص البند الأول من الفقرة (د) من المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، ونص المادة رقم (20) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة، والمادة (28) الفقرة 2 من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة 2008، والفقرة الأولى من المادة رقم (22) من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

² - د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص 100.

نيابة عن المورد، وأنه يجب على أصحاب العطاءات تقديم عرضين منفصلين في حالة تقديم العطاءات بشكل إلكتروني أحدهما مالي والآخر فني¹.

وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة رقم (24) من القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 2006م في شأن المعاملات والتجارة الإلكترونية على أنه: "يجوز للجهات الحكومية في نطاق أداء الأعمال المنوطة بها بحكم القانون، أن تقوم بما يأتي: طرح العطاءات واستلام المناقصات المتعلقة بالمشتريات الحكومية بطريقة إلكترونية.

وبخلاف الحال في العطاءات الورقية حيث يتم تخصيص صناديق لوضع المظاريف فيها، فإن العطاءات الإلكترونية تقدم عن طريق البوابة الإلكترونية، بحيث يخصص في البوابة الإلكترونية صفحة خاصة لكل متناقص على حدة لإدخال عروض المناقصات إلكترونياً وتكون سارية فقط من تاريخ فتح باب المناقصة وتقبل في تاريخ ووقت إغلاقها².

ثانياً: تسعير العطاءات

الأصل أن تكون العملة المعتمدة في العطاءات هي العملة الرسمية للدولة (الدرهم)، وهذا مانصت عليه التشريعات المنظمة للمناقصات في دولة الإمارات العربية المتحدة التي أكدت على أن يتم تسعير العطاءات بالعملة الرسمية للدولة مع كتابة مجموع قيمة العطاء رقماً وكتابةً، ويعتد

¹ - نص الفقرة (ج) من المادة رقم (18) من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 في المادة (18) بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.

² - نصت المادة رقم (59) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة 2008. على استلام العروض إلكترونياً: 1. يخصص في البوابة الإلكترونية لكل متناقص على حدة صفحة خاصة لإدخال عروض المناقصات إلكترونياً تكون سارية فقط من تاريخ إصدار المناقصة وتقبل في تاريخ ووقت إغلاقها، أما كفاءة تأمين العطاء، حسب الأحوال، فيجب تسليمها لقسم المشتريات قبل فتح المظاريف. 2. يكون تاريخ ووقت غلق المناقصة الإلكترونية هو نفس تاريخ ووقت غلق المناقصة التقليدية. 3. يتولى سكرتير لجنة فتح المظاريف بالتزامن مع فتح المظاريف الورقية وفي نفس الجلسة استخراج معلومات العروض الإلكترونية من الحاسب الآلي مدونة إلكترونياً على تقرير ورقي يوقعه أعضاء اللجنة بالتزامن مع توقيع العروض الورقية، وتدون كافة العروض الورقية والإلكترونية في نفس محضر الجلسة. 4. يعتمد تقرير الحاسب الآلي المحتوي على بيانات العروض الإلكترونية، والمختوم بخاتم اللجنة والموقع من أعضائها كعطاءات رسمية مثل تلك المقدمة ورقياً. 5. تُعاد العطاءات الإلكترونية المرفوضة أو الملفات لأي سبب من الأسباب وفق أحكام هذا الدليل عن طريق البوابة الإلكترونية.

بالكتابة عند الاختلاف، ويراعى عدم الكشط أو المحو في جداول الكميات والأسعار وقيمة العطاء وكل تصحيح يجب أن يتم بالشطب عليه مع التوقيع من قبل مقدم العطاء¹.

وقد استثنى المشرع بعض الحالات حيث أجاز تسعير العطاءات بإحدى العملات الأجنبية في المناقصات الخارجية². وكذلك الحال أجاز التسعير وقبول العروض بعملة أخرى بخلاف الدرهم الإماراتي، في حال تمت الموافقة على ذلك من قبل الجهات المختصة المعنية³.

وقد يثور التساؤل حول تسعير العطاء في حال تقلبت الاسعار وارتفعت الرسوم أو أثمان المواد أو الاعمال موضوع التعاقد وخصوصاً أن المناقصة قد تأخذ وقتاً طويلاً تتقلب خلاله الاسعار، وهل يتحمل ذلك المتعاقد وحده ام بالاشتراك مع جهة الإدارة ؟

يرى الفقهاء في هذا الصدد بأن مقدم العطاء هو وحده من يتحمل عبء تقلب الاسعار وأنه ملزم بتنفيذ بنود العقد سواء توريد أو مقاولات حيث أنه من المفترض أن يكون على دراية تامة بالأسعار وتقلباتها⁴.

أما المشرع الاماراتي فقد حسم هذا الأمر حين نص بوضوح على أن الأسعار المقدمة في العطاءات نهائية ولا يجوز الرجوع عنها بسبب تقلبات الأسعار أو العملات أو الضرائب أو الرسوم، ويستمر الالتزام بها حتى يتم تسليم الأصناف، أو إنجاز الأشغال أو الخدمات في الأماكن والمواعيد المحددة لذلك. ولا يتم قبول العطاءات التي تقدم على أساس خفض نسبة مئوية من أقل

¹- نص المادة رقم (21) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة، والمادة (30) الفقرة 4 من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب احكام القانون رقم (6) لسنة ، 2008، والمادة رقم (22) الفقرة 3 من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

²- نص المادة رقم (22) الفقرة 3 من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي
³- نص الفقرة (6) من المادة (8) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.

⁴- أ.د. رفيق يونس المصري، مناقصات العقود الإدارية، عقود التوريد ومقاولات الأشغال العامة، دار المكتبي، ط1، 1999م ص44.

عطاء، بل يتم تحديد الأسعار لكل بند من البنود الواردة في طلب استدراج العروض بشكل واضح وثابت¹.

ثالثاً: مدة سريان العطاء

بعدما يتقدم المتنافس بعطاءه ويقوم بتسليمه إلى جهة الإدارة فإنه يبقى ملتزماً بما قدمه ولا يجوز له الرجوع عنه أو الانسحاب طيلة مدة العطاء².

وقد نص المشرع الاتحادي في المادة رقم (31) من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقد الإدارة على أن مدة العطاء هي ستين يوماً من التاريخ المحدد لفتح المظاريف³، ولكنه عاد ونص في المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على أن مدة العطاء هي تسعون يوماً تبدأ من التاريخ المحدد لاستعراض العطاءات إلكترونياً⁴. وحيث أن القرار الأخير قد نص في المادة (80) منه على أنه يلغى أي نص يخالف أو يتعارض مع نصوصه، فإنه تعتبر مدة سريان العطاء تسعون يوماً.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد أعطى الإدارة سلطة تمديد سريان العطاء لمدة ستين يوماً إضافية بذات الأسعار والشروط، شريطة موافقة مقدم الطلب وفي حال عدم موافقته كتابياً

¹ - نص المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن، ونص المادة رقم (25) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة، والمادة (30) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة 2008، والمادة رقم (22) من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

² - د. فتحي عطية السيد مصطفى، مرجع سابق، ص 306.

³ - أيضاً سلك في هذا النهج المشرع المحلي لإمارة دبي فقد نصت المادة رقم (22) من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية بأن تكون "تحدد مدة سريان العطاء في وثائق المناقصة ويجوز تمديد هذه المدة لمدة إضافية بحد أقصى قدره (60) يوماً

⁴ - وسلك هذا النهج أيضاً المشرع المحلي في إمارة أبوظبي في نص الفقرة 3 من المادة رقم (22) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة 2008 "... ومدة سريان العطاءات بعد تاريخ الغلق بمدة لا تقل عن 90 يوم".

على التمديد، خلال اسبوع¹ من تاريخ انتهاء سريان العطاء يعتبر معتذراً ويرد إليه التأمين الابتدائي².

وتضاف المدة اللازمة لإجراء التجارب لمدة السريان عند الحاجة إلى إجراء التجارب الفنية على عينات المورد، أما في مقاولات الأعمال فتحدد مدة السريان بحسب ظروف كل حالة³.

الفرع الثاني: التأمين الابتدائي

يشترط في عقود الإدارة وخاصة في المناقصات وضع مبلغ مالي كتأمين من قبل مقدم العطاء لصالح جهة الإدارة وذلك كضمان لجدية مقدم العطاء وملاءته المالية⁴. والحكمة من اشتراط إرفاق التأمين الابتدائي هو ضمان الجدية في التقدم بالعطاءات، وتحقيق المساواة بين المناقصين المحتملين⁵.

وقد أوجبت القوانين المنظمة للمناقصات في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة سواء على المستوى الاتحادي أو المستوى المحلي لإماراتي أبوظبي ودبي على صاحب العطاء أن يرفق التأمين الابتدائي كضمان لجديته وذلك على التفصيل التالي:

1. يجب أن يتم إرفاق تأمين ابتدائي مع كل عطاء، ويكون ذلك بصورة خطاب

ضمان مصرفي غير مشروط وغير قابل للرجوع عنه، صادر لأمر الجهة

¹- نص المادة رقم 31 من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقد الإدارة.
²- فتوى إدارة الفتوى للأسكان في مصر رقم 271 في 2011/3/25 ملف 103/12/31 أكدت بأنه لا بد من انتهاء المدة المقررة لسريان العطاء حتى يتحلل صاحب العطاء من التزامه وأنه يتعين عليه أن يتقدم بطلب صريح لاسترداد التأمين المقدم منه حتى يتم استبعاده من المنافسة. نقلاً عن د. فتحي عطية السيد مصطفى، مرجع سابق، ص 308. أيضاً راجع في ذلك إلى نص البند (1) من الفقرة (ك) من المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.
³- نص البند (2) من الفقرة (ك) المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، ونص المادة رقم (31) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة، والمادة (28) الفقرة 9 من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب احكام القانون رقم (6) لسنة، 2008، والمادة رقم (23) الفقرة 3 من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.
⁴- د. مجدي المتولي، التعليق على قانون المناقصات والمزايدات الجديد، الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، 2000، ص 49، د. عاطف سعدى، عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الفكر العربي، 2005، ص 266.
⁵- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1771، لسنة 29ق، جلسة 1985/2/5، س3، قاعدة 87.

الاتحادية من أحد المصارف العاملة في الدولة، وتحدد قيمة التأمين من قبل لجنة المشتريات والوحدة التنظيمية للمشتريات، على ألا يقل عن (2%)¹ أو (5%) من القيمة التقديرية للعطاء².

2. إذا تقدم المناقص بأكثر من عطاء في المناقصة الواحدة فيكتفى بتقديمه تأميناً ابتدائياً واحداً بنسبة 5 % من قيمة أعلى عطاء قدمه³.

3. يجب أن يكون التأمين الابتدائي ساري المفعول من تاريخ تقديمه إلى ما بعد انتهاء مدة سريان العطاء بثلاثين يوم على الأقل، وفي حال تمديد مدة سريان العطاء، فإنه يتوجب على مقدم العطاء تمديد مدة سريان التأمين الابتدائي بما يعادل مدة التمديد، وتقوم لجنة المشتريات أو الوحدة التنظيمية للمشتريات بإخطار مقدم العطاء كتابياً بذلك، من خلال كتاب مسجل بعلم الوصول⁴.

ولا بد هنا من الإشارة إلى أن قيمة التأمين الابتدائي تصدر وتعتبر إيراداً للجهة الاتحادية المعنية أو الدائرة، في أي من الحالتين التاليتين⁵:

¹ - اضاف المشرع المحلي في إمارة دبي نسبة 2% في نص المادة رقم (24) من قانون عقود الدوائر الحكومية رقم (6) لسنة 1997 حيث تضمنت بأن يرفق بالعطاءات تأمين ابتدائي بمبلغ مقطوع بصورة خطاب ضمان مصرفي غير مشروط وغير قابل للرجوع عنه، صادر لأمر الدائرة من أحد المصارف العاملة في الدولة وتحدد قيمته من قبل الدائرة بما يتراوح بين 2 % و 5 % من القيمة التقديرية للعطاء.

² - نصت الفقرة (أ) من المادة 56 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على أنه يجب أن يتم إرفاق تأمين ابتدائي مع كل عطاء تزيد قيمته على (1.000.000) مليون درهم كما تنص المادة 32 من قرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 فيما يخص التأمين الابتدائي يجب ان يصاحب العطاء تأمين ابتدائي لا يقل عن 5 % من قيمة العطاء (إذا كانت قيمة العطاء تزيد عن مائة ألف درهم). كما نصت المادة السادسة عشرة في فقرتها الأولى والثانية من اللائحة التنفيذية رقم (6) لسنة 2008 لقانون المناقصات والمزايدات والمستودعات في إمارة أبوظبي على أنه: لا يطلب تأمين عطاء لكافة المناقصات التي لا تزيد قيمتها عن مليون درهم. ويجوز طلب تأمين عطاء بكفالة مصرفية حسب تقدير قسم المشتريات أو ما يعادله للمناقصات التي تزيد قيمتها عن مليون درهم وتحدد قيمة التأمين بمبلغ مقطوع حسب قيمة المناقصة.

³ - نص الفقرة (ب) من المادة 32 من قرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقد الإدارة،

⁴ - نص الفقرة (ب) من المادة 56 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، والفقرة (2) من المادة رقم (24) من قانون عقود الدوائر الحكومية رقم (6) لسنة 1997.

⁵ - نص الفقرة (د) من المادة 56 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، نص المادة 33 من قرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقد الإدارة. والفقرة الرابعة من المادة رقم (24) من قانون عقود الدوائر الحكومية رقم (6) لسنة 1997.

1. إذا عدل أحد المناقصين عن عطاءه قبل التاريخ المحدد لفتح المظاريف، أو بعد استلام العروض إلكترونياً.

2. في حال رفض المناقص تمديد مدة التأمين الابتدائي، رغم إخطاره بتمديد مدة سريان العطاء، وفي هذه الحالة يتم مصادرة قيمة التأمين دون حاجة لإنذار المناقص أو الحصول على حكم قضائي بذلك.

ولكن من ناحية أخرى فإن التأمين الابتدائي يرد إلى أصحابه في حال عدم قبول عطاءاتهم ويكون ذلك دون حاجة إلى تقديم طلب وذلك بمجرد انتهاء فترة سريان العطاء أو قبل ذلك إذا تم تحصيل التأمين النهائي من صاحب العطاء المقبول¹.

وخلاصة القول أنه لا يخفى على أحد أهمية التأمين الابتدائي على النحو الذي سبق بيانه، لذا فقد حرص المشرع على استبعاد أي عطاء يتخلف مقدمه عن تقديم التأمين الابتدائي وعدم الإلتفات اليه².

وقد أكد على ذلك نص المادة (39) فقرة (3) من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة حيث قال أنه "تستبعد اللجنة العطاءات التي لا تكون مصحوبة بالتأمين الابتدائي كاملاً".

وأكدت ذلك أيضاً فتوى لمجلس الدولة المصري بهذا الخصوص جاء فيها: "... فاستبان لها أن الحكمة المتوخاة من إيداع التأمين المؤقت هي ضمان جدية العطاءات والمساواة بين

¹ - نص الفقرة (ج) من المادة 56 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، ونص المادة 33 من قرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقد الإدارة. والفقرة الرابعة من المادة رقم (24) من قانون عقود الدوائر الحكومية رقم (6) لسنة 1997.

² - د. مطيع علي حمود جبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء، ص 230.

المتقدمين في المناقصات، وتفادي سحب العطاءات قبل انقضاء المدة المحددة لسريانها وبناء عليه فإن إيداع التأمين المؤقت بالنسبة المحددة في القانون شرط جوهري للنظر في العطاء¹.

كما بينت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه: "...ومن حيث أن الثابت في الواقعة المعروضة أن العطاء الذي تم إرساء المناقصة عليه بواسطة لجنة البت كان مقدماً من مؤسسة خاصة ليس مصحوباً بتأمين مؤقت، كما لم يتدارك هذه المخالفة بسداد التأمين النهائي كاملاً الذي هو شرط للنظر في هذا العطاء، ورغم ذلك فإن لجنة البت نظرت في هذا العطاء ولم تستبعده، بل أرست المناقصة عليه في هذا الشأن يعد مخالفاً للحكم الصريح الذي أورده المشرع².

وبالرغم من كون التأمين شرط جوهري يؤدي تخلفه إلى استبعاد العطاء إلا أن المشرع الإماراتي في أمانة دبي قد أستهنى من شرط التأمين الابتدائي الهيئات والمؤسسات العامة وكذلك الشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة لا تقل عن 50% من رأس مالها³.

الفرع الثالث: الأثر المترتب على تقديم العطاء

الحقيقة أن تقديم العطاء إلى جهة الإدارة يترتب أثراً قانونياً على عاتق مقدم العطاء يمنعه من سحب العطاء أو تعديله أو التنازل عنه للغير، ويبقى هذا الأثر قائماً طيلة مدة سريان العطاء إلى أن يتم البت به⁴، وذلك لأن تقديم العطاء يعد إيجاباً يتعين الالتزام بالإبقاء عليه من تاريخ تقديمه حتى نهاية سريان مدة العطاء⁵.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها بأنه: "...من حيث أنه من المقرر أن يظل الموجب مرتبطاً بإيجابه خلال الميعاد المحدد للقبول فلا يصبح الإيجاب ملزماً

¹ - فتوى مجلس الدولة المصري بتاريخ 1987/12/21 ملف رقم 17/1/67 نقلاً عن د. فتحي عطية السيد مصطفى، مرجع سابق، ص 315.

² - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (3174) لسنة 29ق، جلسة 1990/2/31، الموسوعة الإدارية، ج35 ص 309.

³ - الفقرة (6) المادة (32) من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

⁴ - د. مطيع علي حمود جبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء، ص366.

⁵ - د. عبدالمنعم عبدالحميد إبراهيم شرف، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 200م، ص 219.

بعد أن فقد ما توافر له من إلزام، يقصد أن يبقى إيجابه قائماً خلال المدة المحددة، ما دام لجأ إلى التحديد، وهذا ما يتعلق بوجه عام بأصول الالتزامات، بحيث لا يبقى الإيجاب مفتوحاً معلقاً طالما حدد بشروط وبمدة معينة¹.

أولاً: سحب العطاء

لقد أكد المشرع الإماراتي بشكل واضح على عدم جواز سحب العطاء طيلة المدة المحددة فنجد أنه قد نص المادة 31 من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة على أنه: " يبقى العطاء قائماً لا يمكن سحبه لمدة ستين يوماً من التاريخ المحدد لفتح المظاريف"².

كما ونص في المادة (28) الفقرة (8) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة، 2008 على أن يبقى العطاء قائماً طوال المدة المنصوص عليها في المادة رقم 22 فقرة رقم (3) ولا يجوز سحبه ويحق لقسم المشتريات بالتنسيق مع القسم المستخدم إذا اقتضى الأمر تمديد صلاحية العطاءات والضمانات شريطة موافقة المورد أو المقاول مسبقاً.

وقد اختلف الفقهاء حول أساس التزام صاحب العطاء بعطائه إلى رأيين³:

الأول يرى أن أساس التزام صاحب العطاء بعطائه هو إرادته المنفردة التي أعلن عنها عند تقديمه للعطاء وليس فقط قبوله التقدم للعطاء وفقاً للشروط المعلن عنها⁴.

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 680 لسنة 27ق، جلسة 1993/4/13، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، ص 289.

² - سار في هذا الاتجاه المشرع المحلي في إمارة دبي في نص المادة رقم (22) الفقرة الثانية من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية. حيث أكد على أنه لا يحق للمتقدم سحب عطائه إذا قررت الدائرة تمديد مدة سريان العطاء والضمانات لمدة إضافية أخرى تبدأ من تاريخ انتهاء الفترة التي سبق تحديدها بذات الشروط والأسعار.

³ - د. مطيع علي حمود جبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء، ص367.

⁴ - د. عبد الفتاح صبري ابو الليل، مرجع سابق، ص 242.

والثاني يرى أن مصدر التزام المتقدم يكمن في النصوص القانونية التنظيمية التي حددت مدة للعطاء ليس لأرادته المنفردة دخل في تحديدها، ولم تسمح بسحبه خلالها¹.

ويبدو أن الرأي الثاني أكثر دقة وأن أساس المناقص يكمن في النصوص التشريعية وليس إرادته المنفردة؛ لأن المناقص عندما يتقدم بعطاءه إنما يتقدم وفقاً لشروط حددتها التشريعات وجهة الإدارة مسبقاً، وبالتالي إما أن يقبل بها ويتقدم للعطاء، وإما أن يحجم عن التقدم بعطاءه.

ثانياً: التنازل عن العطاء للغير

الحقيقة أن لمبدأ الإعتبار الشخصي في العقود الادارية أهمية بالغة ومفاده أن الشخص أو الجهة التي تعاقدت الإدارة معها هي المعنية دون غيرها بتنفيذ العمل الذي تم التعاقد عليه وبالتالي لا يجوز التنازل عن هذا الالتزام للغير².

وقد أكدت التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة سواء على المستوى الاتحادي أم على المستوى المحلي لإماراتي أبوظبي ودبي على ذلك، حيث اعتبرت جميع وثائق العطاء شخصية بحق مقدم العطاء، ولا يجوز تحويلها أو التنازل عنها للغير³.

وخلاصة ما سبق يتضح أن النصوص التشريعية وآراء الفقهاء تؤكد على أن صاحب العطاء مقيد بفترة محددة لا يجوز له خلالها سحب العطاء أو التنازل عنه وهو بلا شك أمر في غاية الأهمية لضمان جدية العطاءات وتمكين جهة الإدارة من تنفيذ التزاماتها تجاه ضمان استمرار عمل المرافق العامة.

¹ - المستشار. عليوة مصطفى فتح الباب، موسوعة الامارات القانونية الإدارية، نظام عقود الإدارة، بدون جهة نشر، ك1، ص250.

² - أ. د. محمد سعيد حسين أمين، المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية، بدون دار نشر، القاهرة، 2008، ص78.

³ - الرجوع في ذلك نص المادة (18) فقرة (ي) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، ونص المادة رقم (25) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة، والمادة (30) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب احكام القانون رقم (6) لسنة 2008، والمادة رقم (22) من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

المطلب الثاني: فتح مظاريف العطاءات

تعتبر مرحلة فتح المظاريف مرحلة تمهيدية لاختيار أفضل المتقدمين عرضاً وقدره مالية وفنية ومطابقة للشروط، تمكنه من إنجاز المطلوب منه بدرجة عالية من الجودة والدقة¹، لذا فبعد أن يتم الإنتهاء من تقديم العطاءات وتصبح جميعها في عهدة جهة الإدارة، فإنه يتم تشكيل لجنة أو لجان تكون مهمتها فتح المظاريف وفحص العطاءات كل على حدة، وذلك في جلسة علنية أمام الحاضرين من مقدمي العطاءات. ولتوضيح هذه المرحلة بشيء من التفصيل سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة أفرع:

الفرع الأول: تشكيل لجنة فتح مظاريف العطاءات

الفرع الثاني: دور اللجنة في فتح المظاريف

الفرع الثالث: دور اللجنة في فحص العينات وإثباتها

الفرع الأول: تشكيل لجنة فتح مظاريف العطاءات

اختلفت التشريعات المنظمة للمناقصات في دولة الإمارات حول تشكيل لجنة فتح المظاريف فمنها ما نص على تشكيل لجنة واحدة تقوم بفتح المظاريف والبت في المناقصة في آن واحد²، ومنها ما نص على تشكيل لجنتين³ مختلفتين أو ثلاث لجان وأفردت لكل واحدة منها مواد مختلفة⁴.

¹ - د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 276.

² - د. السلال سعيد الهويدي، مرجع سابق، ص 40.

³ - نصت المادة رقم 12 من قانون رقم 89 لسنة 1998 في شأن المناقصات والمزايدات يصدر تشكيل لجان فتح المظاريف ولجان البت بقرار من السلطة المختصة، وتضم هذه اللجان عناصر فنية ومالية وقانونية وفق أهمية وطبيعة التعاقد.

⁴ - د. محمد قدرى حسن، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 112.

فالمشرع الاتحادي نص في المادة رقم (39) من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة على أنه: "تشكل لجنة بوزارة المالية والصناعة، بقرار وزاري تكون مهمتها فتح مظاريف العطاءات والبت فيها وتسمى لجنة المناقصات..."¹.

في حين أن قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن قد نص على تشكيل ثلاث لجان وأفرد لكل واحدة منهما مهمة مختلفة عن الأخرى وذلك على النحو التالي:

1. لجنة المشتريات وتتألف من ستة أعضاء، ومن واجباتها التوصية بترسية العطاء واستبعاد الموردين وأصحاب العطاءات، مع بيان الأسباب التي دعت إلى ذلك، وإدارة عملية التفاوض مع الموردين².

2. لجنة فتح العروض واستلام العطاءات وتضم في عضويتها (3) ثلاثة من موظفي الجهة الاتحادية المعنية، تتولى تسلم العطاءات في حال تم تسليمها يدوياً وبالظرف المختوم³.

3. لجنة الفحص والاستلام تتولى اللجنة فحص المواد واستلامها، وذلك بعد التأكد من مدى مطابقتها للمواصفات الفنية التي تم الاتفاق عليها مع المورد⁴.

أما المشرع المحلي في إمارة أبوظبي فقد نص في المادة (12) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم 6 لسنة 2008. على أنه "...تشكل في كل جهة حكومية، باعتماد رئيس الجهة الحكومية أو ما في حكمه، لجنة أو أكثر، تسمى لجنة المناقصات..."⁵.

¹- راجع نص المادة رقم 39 من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة.
²- نص المادة رقم 8 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.
³- نص المادة رقم 9 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.
⁴- نص المادة رقم 10 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.

وبمطالعة نصوص القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي يلاحظ أن المادة 25 منه قد نصت على أنه: " يتم فتح مظاريف العطاءات من قبل اللجنة في جلسة علنية يحضرها المشاركون في المناقصة، أو من يمثلهم".

وإزاء هذا التباين بين النصوص السابقة في تشكيل اللجان، يبدو أنه كان من الأفضل أن يتم مشايعة المشرع الاتحادي في نصه على تشكيل ثلاثة لجان الأولى للمشتريات والثانية لفتح العطاءات والثالثة لفحصها والبت فيها وذلك لتحقيق أكبر قدر من الشفافية والنزاهة.

الفرع الثاني: دور اللجنة في فتح المظاريف

يقع على عاتق لجنة فتح المظاريف القيام بعدة إجراءات، الغرض منها إثبات واقعة التقدم بالعطاء، وإثبات الحالة التي تم تقديمه عليها، وتنتهي أعمالها من خلال جلسة واحدة.¹

وقد حدد قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية في المادة (22) منه واجبات اللجنة المختصة بفتح العطاءات التي يترتب عليها القيام بها وذلك على النحو التالي:²

- 1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 144.
- 2- سار على هذا النهج المشرع المحلي لإمارة دبي في نص المادتين 25، 26 من قانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.
- كما تنص المادة رقم 39 من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة على مهام لجنة المناقصات. بفتح مظاريف العطاءات والبت فيها. للمتأقسين أو مندوبيهم الحق في حضور جلسة فتح المظاريف فقط وتقوم اللجنة بعملها كما يلي :
- 1 - تفتح المظاريف وتبدأ بقراءة اسم مقدم كل عطاء أمام الحاضرين من مقدمي العطاءات وتتأكد بعد ذلك من استيفاء العطاء لأوراق المناقصة المطلوبة وشروطها وتستبعد العطاءات المخالفة .
- 2 - تقوم اللجنة بتدقيق محتويات المظاريف وتقرر قبول عطاءات من تتوافر فيهم الشروط المطلوبة للإشتراك في المناقصة واستبعاد عطاءات من لا تتوافر فيهم الشروط وتعلن ذلك على الحاضرين ويجوز للجنة المناقصة قبول العروض التي تتضمن تحفظات إذا وافق المتأقسين أو ممثله خطأ في بداية جلسة المناقصة، وقبل إعلان الأسعار على إلغاء تحفظاته والتقييد بأحكام دفاتر الشروط.
- 3 - تستبعد اللجنة العطاءات التي لا تكون مصحوبة بالتأمين الابتدائي كاملاً.
- 4 - إثبات العينات الواردة داخل مظاريف العطاءات بأسماء مقدميها على أن تسلم هذه العينات إلى إدارة المشتريات في الوزارة المعنية.
- 5 - في حالة العطاءات التي تحتاج إلى دراسة فنية خاصة تحال جميع العطاءات إلى جهة فنية حكومية ليقوم الفنيون بدارستها وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها قبل انعقاد لجنة المناقصات للبت فيها.

1. فتح مظاريف العطاءات في الموعد المحدد وفي جلسة علنية يحضرها أصحاب العطاءات أو من يمثلهم في طلب استدراج العروض، على أن تنتهي اللجنة من أعمالها في الجلسة ذاتها، وفي حال عدم تمكنها من ذلك، فيتم حفظ جميع وثائق العطاءات في خزانة مغلقة لحين استئنافها لعملها مجدداً، ولا يكون الاجتماع صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضاء اللجنة، على أن يكون من بينهم الرئيس أو من ينوب عنه.

2. ختم جميع العطاءات بما يدل على استلامها من المورد وختمها بما يدل على فتحها والإشارة إلى تاريخ فتح المظاريف، على أن يتم التأكد من سلامة أختام المظاريف بالسمع وإثبات عددها في قائمة، وإعطاء كل ظرف رقم متسلسل مع كتابة رقم المناقصة عليه.

3. فتح المظاريف حسب أرقامها المتسلسلة مع ذكر اسم مقدم العطاء، على أن يفتح الظرف الأول الذي يتضمن الوثائق والمستندات للتحقق من استيفاء الشروط المطلوبة والتأكد من وجود التأمين الابتدائي، ويتم إعداد قائمة بالعطاءات المقبولة والعطاءات المستبعدة وأسباب استبعادها، بحيث يقوم رئيس اللجنة وأعضائها بالتأشير على عروض الأسعار والتأمين الابتدائي في كل العروض المقدمة.

-
- 6 - في حال ما إذا كانت العينات المقدمة من الموردين تحتاج إلى فحص أو تحليل فني أو إجراء تجارب ترسل للجهات الفنية أو الوزارة الطالبة أو المعامل الفنية الحكومية ليتم الفحص والتحليل، وعلى أن يتم هذا قبل إنتهاء فترة سريان المناقصة ويرسل تقرير فني بالنتيجة لإدارة المشتريات في الوزارة المعنية ليعرض مع ملف المناقصة على لجنة المناقصة مشفوعاً بالتوصيات اللازمة في الميعاد المحدد .
- 7 - في الحالتين المشار إليهما بالفقرتين 5 ، 6 على تلك الجهات أن تحدد في تقريرها درجة الجودة لكل مادة في العطاءات في الدراسة والتحليل.
- 8 - على اللجنة أن تؤثر بعلامة مميزة حول كل كشط أو تصحيح يكون موجوداً في أحد العطاءات وأن تثبت كتابة على كل عطاء بيان الأصناف التي لم ترد بها أسعار عنها، كما تكتب بالحروف الأسعار الواردة بالارقام فقط وذلك كله تمهيداً لما يتخذ من إجراءات بشأنها وفقاً لما هو وارد في هذا النظام ويجب أن يوقع جميع أعضاء اللجنة على هذه التأشير.
- 9- يقوم رئيس اللجنة بتسليم خطابات الضمان (التأمين الابتدائي) إلى إدارة المشتريات في الوزارة المعنية لحفظها ومتابعتها بعد التأكد من مطابقتها للشروط.
- 10- تقوم اللجنة بتدقيق العطاءات حسابياً ، والتوقيع عليها بما يفيد ذلك وإذا وجد عند التدقيق في العطاءات أن مجموع الأسعار التفصيلية غير مطابقة للقيمة الإجمالية ، فيكون للجنة تصحيح القيمة الإجمالية ولو ترتب على ذلك زيادة طالما أن الأسعار التفصيلية هي أقل الأسعار في العطاءات المقدمة.
- 11- على اللجنة أن تتم عملية فتح المظاريف بالكامل في الجلسة ذاتها ولا يلتفت إلى أي عطاء أو تعديل فيه يرد بعد الميعاد المحدد لإقفال صندوق المظاريف، وإذا لم تتمكن اللجنة من الانتهاء من عملها السالف الذكر في ذات اليوم عليها أن تحفظ جميع أوراق العطاءات في خزانة مغلقة إلى اليوم التالي حتى تستأنف عملها.

4. تفتح المظروف الثاني الذي يتضمن الأسعار، على أن يُتلى السعر الإجمالي على مسمع من الحاضرين وإعداد كشف يتضمن أسماء المتنافسين وقيمة عطاء كل منهم.

5. تفريغ العطاءات على النموذج المعد لذلك، وبشكل تسهل فيه المقارنة فيما بينها، على أن يدون في كشف التفريغ أي شروط أو ملاحظات أو تحفظات يقدمها المناقصون.

6. يتم إعداد سجل خاص بالمناقصات، وذلك لبيان الحالة التي وصلت إليها المناقصة، بما في ذلك تاريخ ورقم محضر اللجنة.

7. تقوم لجنة فتح العروض واستلام العطاءات على أن يتم إثبات العينات، أو (الكتالوجات)، أو الرسوم التوضيحية، أو برامج الخدمات المقدمة داخل كل ظرف بإسم مقدميها في محضر اللجنة، كما يتم إثبات كشوف أو إيصالات العينات التي لم يتم حفظها داخل الظرف وختمها، أو وضع إشارة مميزة تدل على الجهة التي قدمتها¹.

أما على المستوى المحلي في إمارة أبو ظبي فقد حدد المشرع دور اللجنة بما يلي²:

1. فتح مظاريف مناقصات عقود المواد والخدمات والمزايدات التي تزيد قيمتها على (مائتان وخمسين ألف) درهم، بعد إخطار من قسم المشتريات.

2. في حالة ملاحظة أي شبهة في مستندات المناقصة، مثل عدم وجود الخاتم بالشمع الأحمر أو طريقة آمنة أخرى أو أن المظروف مفتوح، يجوز للجنة فتح المظاريف رفض فتح العطاء، وعلى سكرتير اللجنة إثبات ذلك في محضر الجلسة وإخطار قسم المشتريات بالجهة الحكومية أو ما في حكمه والقسم المستخدم بالواقعة عقب الاجتماع مباشرة. وفي حال وجود صعوبة في حسم الأمر يبت فيه الوكيل أو ما في حكمه.

3. التوقيع على عروض الأسعار.

¹- نص المادة 22 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.
²- نص المادة (14) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم 6 لسنة 2008.

الفرع الثالث: دور اللجنة في فحص العينات وإثباتها

لقد نصت المادة (39) من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقد الإدارة على أنه إذا كانت العينات المقدمة من الموردين تحتاج إلى فحص أو تحليل فني أو إجراء تجارب ترسل للجهات الفنية أو الوزارة الطالبة أو المعامل الفنية الحكومية ليتم الفحص والتحليل، على أن يتم هذا قبل انتهاء فترة سريان المناقصة ويرسل تقرير فني بالنتيجة لإدارة المشتريات في الوزارة المعنية ليعرض مع ملف المناقصة على لجنة المناقصة مشفوعاً بالتوصيات اللازمة في الميعاد المحدد، وعلى تلك الجهات أن تحدد في تقريرها درجة الجودة لكل مادة في العطاءات بعد الدراسة والتحليل.

أما قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن فقد أكد على أن لجنة الفحص والاستلام هي التي تتولى فحص المواد واستلامها، وذلك بعد التأكد من مدى مطابقتها للمواصفات الفنية التي تم الاتفاق عليها مع المورد¹.

وعلى المستوى المحلي لإمارتي أبوظبي ودبي فتقوم اللجنة بإحالة العطاءات التي تحتاج إلى دراسة فنية أو حسابية خاصة، أو إلى تحليل كيميائي، إلى جهة فنية متخصصة لدراساتها وتحليلها وتقديم النتيجة إلى اللجنة، ويراعى أن يتم ذلك قبل انتهاء مدة سريان العطاءات، ويتم تمديد هذه المدة إذا دعت الضرورة لذلك².

المبحث الثالث: اعتماد المناقصة من الجهة المختصة وإبرام العقد

بعد الانتهاء من عملية فتح المظاريف تقوم اللجنة المختصة بتنظيم جدول حول تفاصيل العطاءات والنواقص إن وجدت وإجراء مقارنة وتقييم للعطاءات من الناحية الفنية والمالية، حيث

¹ - نص الفقرة (أ) من المادة 10 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.

² - نص المادة (28) من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي. والفقرة 9 من المادة 28 من قانون رقم (6) لسنة 2008 من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي.

يتم في هذه المرحلة تقييم العطاءات واستبعاد ما يجب استبعاده منها بغية الوصول إلى اعتماد العطاء المناسب، وهو ما سنبحثه من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تقييم العطاءات

المطلب الثاني: استبعاد العطاءات

المطلب الثالث: اعتماد العطاء وإبرام العقد

المطلب الأول: تقييم العطاءات

إن عملية تقييم العطاءات المقدمة تقتضي من اللجنة المختصة المفاضلة بين العطاءات من جميع النواحي الفنية والمالية والتأكد من مطابقتها للشروط والمواصفات المطلوبة وبالتالي اختيار العطاء الأفضل الذي يحقق مصلحة جهة الإدارة ويحافظ على المال العام¹.

ومما يجدر الإشارة إليه أن العطاءات التي تقدم إلى جهة الإدارة قد يشوب بعضها النقص أو قد تكون متساوية، وأحياناً قد لا يكون هناك إلا عطاء وحيد. لذا فإن هذا المطلب سوف يبحث في كيفية التعامل مع كل حالة منها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: العطاء الوحيد

الفرع الثاني: العطاء الناقص

الفرع الثالث: العطاءات المتساوية

¹ - خالد أحمد حسن إبراهيم، الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة على العقد الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ص191.

الفرع الأول: العطاء الوحيد

يحدث أحياناً أنه لا يرد إلى جهة الإدارة إلا عطاء وحيد، بالرغم من الإعلان عن المناقصة وانتهاء المواعيد المحددة، وإغلاق صناديق العطاءات، أو الصندوق المخصص للعطاء¹. ففي هذه الحالة تقوم اللجنة بقبوله ودراسته من الناحية الفنية والمالية، للتأكد من مدى مطابقته للشروط، ولا يعني كونه وحيداً أن تلغى المناقصة أو يتم تجاهله²، ويعتبر العطاء وحيداً حتى ولو وردت معه عطاءات أخرى إذا كانت غير مطابقة للمواصفات والشروط أو وردت بها تحفظات مما يجعلها غير صالحة للمقارنة، وفي جميع الأحوال فإن للجنة أن تقبله أو ترفضه وفقاً للصالح العام بعد دراسته، فإذا كانت الحاجة ملحة ورأت اللجنة أن لا فائدة من إعادة المناقصة فيمكن قبول هذا العطاء على أن توضح اللجنة كتابة الأسباب التي استندت إليها في ذلك والا ألغيت المناقصة وأعيد طرحها من جديد، وهو ما نصت عليه المادة (43) من نظام عقود الإدارة رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقد الإدارة.

فإذا أعيد طرح المناقصة مرة أخرى ولم يقدم إلا عطاء وحيد وجب على اللجنة دراسته ولها أن تمارسه وتبث في العطاء. وفي جميع الحالات يحق للجنة إلغاء المناقصة أو الاستغناء عنها أو إعادة طرحها من جديد ولكن عليها أن تثبت الأمر في محضرها بشكل واضح وتفصيلي وبما يتماشى والمصلحة العامة³.

أما في إمارة دبي فإذا قدم للمنافسة عطاء وحيد يجوز للجنة - بعد دراسته - قبوله أو رفضه، وفقاً لمقتضيات المصلحة وبعد الاسترشاد بالدراسة المنصوص عليها في المادة (17)، وفي حال رفض العطاء يعاد طرح المناقصة من جديد، فإذا لم يقدم سوى عطاء وحيد، وجب على

¹- د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص 111.

²- المستشار. عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص 250.

³- المادة (44) من نظام عقود الإدارة رقم (20) لسنة 2000م. بشأن نظام عقد الادارة.

اللجنة دراسته وإجراء الممارسة مع مقدمه، ويعتبر العطاء وحيداً حتى لو وردت معه عطاءات أخرى إذا كانت غير مطابقة للمواصفات والشروط أو وردت فيها تحفظات أدت لاستبعادها¹.

ولم يتضمن قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 ولا دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة 2008 لإمارة أبوظبي أي نص على العطاء الوحيد.

ويثور التساؤل في هذا المقام عن العروض التي تتضمن بعض الأخطاء وعن جواز تصحيحها أو وجوب الالتزام بها.

يرى الفقهاء أن العطاء يعتبر ملزماً لصاحبه بكل ما يحتويه حتى لو تضمن بعض الأخطاء²، باستثناء الأخطاء المادية، وأنه لا يمكن للمتقدم بالعطاء أن يحتج بوجود بعض الأخطاء في عرضه كمبرر له للانسحاب؛ مثل الاحتجاج بخلوه من بعض الوثائق³.

وقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الخطأ المادي الذي يجوز تصحيحه بأنه الخطأ الذي مرده إلى سقطات القلم عند الكتابة. أما إدعاء مقدم العطاء بعد فتح المظاريف وإعلان الأسعار بحصول خطأ في عطائه كالخطأ في تقرير الثمن أو تقرير ظروف التوريد أو شروطه أو في المادة المطلوب توريدها فإنه لا يؤخذ به ولا يمكن الالتفات إليه، بخلاف الخطأ الذي مرده إلى سقطات القلم عند الكتابة فليس في نصوص القانون ما يمنع من تصحيحه⁴.

وقد بين ذلك بوضوح نص المادة (23) من القرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن التي أكدت على أنه: " لا تؤخذ بعين الاعتبار أي أرقام أخرى أو أخطاء يقترفها صاحب العطاء خلال حسابه للسعر الإجمالي، إلا في حال وجود خطأ

¹ - المادة (29) القانون رقم (6) لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

² - د. مطيع علي حمود جبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء، ص 367.

³ - د. عبد الفتاح صبري أبو الليل، مرجع سابق، ص 241.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 6/1342 في 1962/5/5. نقلاً من المستشار الدكتور. محمد أبو العينين، تطبيق قوانين المزايدات والمناقصات على العقود الإدارية، وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، 2016، ص 378.

واضح وغير مقصود، كالأخطاء المطبعية في كتابة السعر، ويحظر على صاحب العطاء القيام بأي تغيير على أسعاره بعد تقديم عطاءه دون موافقة لجنة المشتريات صراحة على ذلك¹. كما وأنه لا يجوز شطب أو حذف أي بند من بنود العطاء أو الشروط أو المواصفات الفنية أو تعديلها أو تقديم بديل عنها تحت طائلة استبعاد العطاء المقدم².

الفرع الثاني: العطاء الناقص

أحياناً قد تقدم عطاءات غير مكتملة الشروط أو تخلو من بعض البيانات، ومثال ذلك عدم وضع سعر لأحد البنود الواردة في العطاء، فهذه العطاءات يختلف التعامل معها بحسب قابلية العقد موضوع المناقصة للتجزئة، وهو ما سيتم بحثه تالياً:

أولاً: المناقصات في العقود القابلة للتجزئة

قد يتقدم بعض المتنافسين بعطاء لا يحدد سعراً لأحد البنود الواردة في المناقصة مثلاً، ففي هذه الحالة يمكن للجنة المختصة أن تستبعد هذا العطاء إذا وجد مبرر لذلك، ويمكن لها أيضاً أن تقبل هذا العطاء بالنسبة للبنود الأخرى طالما لجهة الإدارة مصلحة في ذلك، وهو ما نصت عليه المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن، والمادة رقم (22) الفقرة من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

وقد أوضحت المادة رقم (42) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقد الإدارة طريقة التعامل مع العطاءات الناقصة حيث بينت أنه إذا أغفل مقدم العطاء تحديد سعر بند من البنود فإن على اللجنة أن تضع سعراً لهذا البند الوارد في العطاءات المقدمة وذلك للمقارنة بينه

¹ - نص المادة (23) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن
² - نص المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن، ونص المادة رقم (25) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة، والمادة (30) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب احكام القانون رقم (6) لسنة ، 2008، والمادة رقم (22) من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

وبين باقي العطاءات. فإذا رست عليه المناقصة تتم محاسبته على أقل سعر ورد لهذا البند في العطاءات المقدمة دون أن يكون له حق الاعتراض على ذلك، هذا مع حفظ حق اللجنة في استبعاد هذا العطاء كلية في حالة مقاولات الأشغال والأعمال أو مناقصات التوريد التي لا يمكن تجزئتها.

وفي إمارة أبوظبي في حالة عقود الأشغال أو عقود الخدمات وعقود التوريد غير القابلة للتجزئة فإن عدم ذكر سعر إلى جانب عمل أو صنف أو خدمة يعتبر مشمولاً بالسعر الإجمالي للعطاء وذلك دون الإخلال بحق لجنة المناقصات في استبعاد ذلك العطاء كلية في هذه الحالة إن رأت لذلك مبرراً يقتضيه¹.

ثانياً: المناقصات في العقود غير القابلة للتجزئة

أما في المناقصات التي لا تقبل التجزئة، فيجوز وضع أعلى سعر لهذا البند من أجل المقارنة، وأدنى سعر له من أجل الترسية، وذلك في حال كان للجهة الاتحادية أو الدائرة المحلية مصلحة في قبول هذا العطاء، وذلك دون الإخلال بحق لجنة المشتريات باستبعاده وهو ما أكدت عليه المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن، ونص المادة رقم (42) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقد الإدارة، والمادة رقم (22) الفقرة من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي².

الفرع الثالث: العطاءات المتساوية

ويقصد بذلك أن تخلص اللجنة إلى وجود أكثر من عطاء تتساوى فيما بينها من حيث السعر والجودة والمواصفات الفنية ولا تستطيع تفضيل أي منها وترجيحه على غيره.

¹ - الرجوع في ذلك إلى الفقرة الثامنة من المادة رقم 30 من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب قانون رقم 6 لسنة 2008 لإمارة أبوظبي.

² - نص المادة (18) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن، ونص المادة رقم (42) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة، والمادة رقم (22) الفقرة من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.

في هذه الحالة نجد أن المشرع قد أعطى للجنة المختصة صلاحية تجزئة المقادير والكميات بين أصحاب هذه العطاءات، فقد نصت المادة (46) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة على أنه: "للجنة تجزئة المقادير والكميات المعلن عنها بين أكثر من متناقص في حالة تساوي نسبة السعر إلى الجودة بين عطاءين أو أكثر وذلك عندما لا تسمح ظروف الحال بإجراء منافسة بينهم أو أن المنافسة لم تسفر عن رجحان كفة أي منهم".

وبمطالعة النصوص المنظمة للمناقصات في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة سواء على المستوى الاتحادي أو المحلي يتضح أنها تقرر أنه إذا تساوت الأسعار بين عطاءين أو أكثر يجوز للجنة المناقصات والمزايدات، بتوصية من قسم المشتريات بالتنسيق مع القسم المستخدم، أو لجنة المشتريات، تجزئة المقادير أو الكميات المعلن عنها بين مقدمي العطاءات المتساوية في أسعارها إذا كانت التجزئة لا تضر بمصلحة العمل¹، أو إعادة طرح العطاء مرة أخرى².

وعلاوة على ذلك فقد نصت الفقرة (2) من المادة (30) من القانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي على أنه: "إذا تساوت الأسعار والمواصفات بين عطاءين يجوز للجنة تجزئة المقادير أو الكميات بين مقدمي العطاءات المتساوية في أسعارها إذا كانت التجزئة ممكنة وتحقق مصلحة العمل، ويجوز للجنة التفاوض بغرض الحصول على أقل الأسعار".

¹ - المادة (33) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب احكام القانون رقم (6) لسنة 2008.

² - نص المادة (23) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.

ويقصد بالتفاوض في مجال العقود الإدارية بأنه "إجراء مرحلي تقوم به السلطة الإدارية مع الطرف الآخر الراغب في التعاقد بشأن الإعداد لإبرام العقد، أو تسوية نقطة خلافية بينهما تتعلق بشروط العقد أو تنفيذه"¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الإماراتي الاتحادي قد نص في المادة (24) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن على أن : يتم إجراء عملية التفاوض مع الموردين في أي من الحالات الآتية:

1. إذا تم إبلاغ أصحاب العطاءات عند توجيه طلب استدراج العروض، بأنه سيتم إجراء مفاوضات مع أصحاب أفضل عروض تنافسية بعد تقديمهم لعروضهم.
 2. بعد الانتهاء من تقييم جميع العروض، وعدم وجود دليل واضح على اختيار مورد دون الآخر.
 3. عند وجود حاجة لتوضيح الأحكام والشروط.
 4. عند زيادة أسعار العطاءات عن المخصصات المرصودة لها في الميزانية.
- ولكن المشرع الاتحادي قد حظر خلال عملية طرح المناقصة التفاوض على الجوانب الأساسية للعقد مع اصحاب العطاءات واشترط أن يقتصر التفاوض على طلبات التوضيح دون غيرها².

المطلب الثاني: استبعاد العطاءات وتظلم أصحابها

وفي هذا المطلب سوف يتم التطرق إلى دور اللجنة عند استبعاد العطاءات وكذلك دور لجنة التظلمات لإصحاب العطاءات المتقدمين للمناقصات من خلال الفرعين التاليين:

¹- د. مطيع علي حمود جبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء، ص 230.
²- نص الفقرة (هـ) من المادة (25) من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.

الفرع الأول: استبعاد العطاءات

يقصد باستبعاد العطاء صدور قرار من لجنة المناقصات بعدم قبول عطاء معين، بسبب عدم استيفائه الشروط التي يتطلبها المشرع أو جهة الإدارة¹.

فبعد أن تنتهي اللجنة المختصة من استعراض العطاءات ومدى مطابقتها للشروط وتقييمها بشكل نهائي فإنها تقوم باستبعاد العطاءات التي لم تستوفي كل الشروط ومتطلباتها، على أن توضح الأسباب التي دفعت إلى اتخاذ قرار الاستبعاد².

وفي ذلك أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بأن مخالفة الشروط والمواصفات المطلوبة تعد سندا كافيا للاستبعاد من المناقصة حيث ذهبت إلى أن " الأصل أن من يوجه الإيجاب في المناقصة إنما يوجهه على أساس الشروط العامة المعلن عنها والتي تستقل الإدارة بوضعها وليس لمن يريد التعاقد إلا أن يقبل هذه الشروط أو يرفضها فإذا أراد الخروج في عطائه على هذه الشروط فإن الأصل أن يستبعد هذا العطاء إلا أن يكون الخروج مقصوراً على بعض التحفظات التي لا تؤثر على الشروط الجوهرية المعلنه"³.

غير أنه ليست كل مخالفة للشروط والمواصفات المطلوبة تؤدي إلى استبعاد العطاء مباشرة وإنما يمكن قبول بعض التحفظات التي لا تؤثر على الشروط الجوهرية المعلنه ولا تتعارض مع مصلحة جهة الإدارة ولا تخل بالمساواة وتكافؤ الفرص⁴.

لذلك ذهبت إدارة الفتوى والتشريع في مصر إلى أن قيام المناقص بتجزئة البند ووضع سعر لكل بند على حدة بالمخالفة لحكم البند رقم ... من كراسة شروط جهة الإدارة لا يترتب عليه استبعاد العطاء ذلك أن هذا الإجراء لا يعد إجراء جوهرية ما دامت الغاية منه والمتمثلة في تحقيق

¹ - د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول، مرجع سابق، ص 509 ما بعدها.

² - د. فتحي عطية السيد مصطفى، مرجع سابق، ص 369.

³ - فتوى رقم 469 في 2002/5/29 ملف رقم 54/2/78 جلسة 2002/3/20 نفلا عن د. فتحي عطية السيد مصطفى، مرجع سابق، ص 369 وما بعدها.

⁴ - د. فتحي عطية السيد مصطفى، مرجع سابق، ص 370 .

أولوية خادعة لا تعبر عن السعر الإجمالي الحقيقي للعطاء وتحققت باعتبار العطاء في جميع الأحوال هو الأقل سعراً¹.

وقد حددت التشريعات المنظمة للمناقصات في دولة الإمارات الحالات التي يجب فيها على اللجنة استبعاد العطاءات وهي كما يلي²:

1. تستبعد اللجنة العطاءات التي لا تكون مصحوبة بالتأمين الابتدائي كاملاً. وفي جميع الأحوال فإن على اللجنة عندما تقرر استبعاد أي عطاء، أن تسبب هذا القرار وتبين أوجه النقص أو المخالفات للشروط والمواصفات.
2. وجود تواطؤ بين مقدم العطاء ولجنة المشتريات أو لجنة فتح المظاريف.
3. ثبوت مخالفة العطاء لأي من التشريعات المعمول بها في الدولة.
4. أن يكون العطاء مشروطاً أو غير نظامي بطريقة تجعله ناقصاً أو غامضاً، أو أن يكون غير محدد من حيث المحتوى والمضمون.
5. أن يتضمن العطاء حقاً لصاحبه في قبول أو رفض الترسية، أو إبرام اتفاقية تبعاً لقرار الترسية، أو أن يتضمن شروطاً تتناقض مع طلب استدراج العروض.
6. ألا يلبي العطاء المتطلبات الإلزامية المبينة في طلب استدراج العروض.

وفي جميع الأحوال فإن على اللجنة عندما تقرر استبعاد أي عطاء، أن تسبب هذا القرار وتبين أوجه النقص أو المخالفات للشروط والمواصفات³.

وفي حالة عدم معرفة صاحب العطاء أسباب رفض عطائه أو كانت تصرفات لجنة فتح المناقصات غير قانونية أو عند وجود أية مخالف أو شبهة، فإنه يستطيع التظلم أمام لجنة التظلمات لإصحاب العطاءات المتقدمين للمناقصات.

¹ - فتوى رقم 383 في 2001/4/22 ملف رقم 137/1/67 نفلا من د. فتحي عطية السيد مصطفى، مرجع سابق، ص 370.

² - نص المادة رقم 39 من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقد الإدارة، ونص المادة رقم 24 من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.

³ - نص المادة رقم 39 من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن عقد الإدارة.

الفرع الثاني: تظلم أصحاب العطاءات

يستطيع صاحب العطاء الذي يستبعد عطائه أو الذي يريد أن يتظلم من تصرفات اللجنة التي استبعدته، اللجوء إلى لجنة التظلمات لحل النزاع ودياً دون الاضطرار للجوء إلى القضاء¹. وهذا ما أكد عليه المشرع الاتحادي في المادة (53) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 وفقاً لآخر تعديل بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 43 لسنة 2016 حيث نص على أنه:

أ. "تشكل في الجهة الاتحادية بقرار من الوزير لجنة² تسمى (لجنة التظلمات)، على أن يحدد في قرار التشكيل رئيس اللجنة ونائبه وعدد أعضائها وآلية اجتماعاتها، وكيفية اتخاذ قراراتها".

ب. تتولى لجنة التظلمات المهام الآتية:

1. البت في التظلمات المقدمة من الموردين.
2. فض المنازعات الإدارية التي قد تنشأ بين المناقص أو المورد من جهة، والجهة الاتحادية من جهة أخرى، وذلك بشأن إجراءات الشراء بدءاً من مرحلة الإعلان عن العطاءات وحتى إتمام عملية التوريد والصرف.
3. النظر في أي خلاف يقع بين المورد والجهة الاتحادية، بشأن نتيجة فحص المواد أو رفضها.
4. النظر في الغرامات والتعويضات والإجراءات الجزائية التي تفرض على المناقص أو المورد نتيجة اختلاف المواصفات والتأخير أو عدم التوريد والإنجاز.

¹ - د. عثمان ياسين علي، تسوية المنازعات الناشئة في مرحلة إبرام العقود الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط الأولى، 2015، ص46. محمد خليفة الخليلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط في الأردن، 2009م، ص36.

² - سار على هذا الاتجاه المشرع الاتحادي في نص المادة 41 من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 تشكل لجنة بقرار من وكيل الوزارة المعنية للبت في التظلمات المقدمة من أصحاب العطاءات الواردة على وجود خطأ مادي في عطاءاتهم أو على تصرفات اللجنة غير القانونية على أن تثبت اللجنة تلك التظلمات ونتيجة البت فيها في محضر يعتمد من وكيل الوزارة المعنية.

وقد أوجب المشرع على الجهة الاتحادية المعنية السعي إلى التواصل مع المناقص أو المورد بهدف التوصل إلى تسوية وحل توافقي لموضوع الشكوى.

كما أوجب أن تتميز إجراءات معالجة الشكوى بالشفافية، وألا تحتوي على تمييز أو تحيز لأي طرف، على أن تراعي اللجنة في معالجتها للشكوى الإجراءات الآتية:

1. أن تكون الإجراءات منظمة بشكل جيد ومفهومة لجميع الأطراف المعنيين بها.
2. التعامل مع الشكوى بشكل خطي، لضمان التوثيق.
3. منح طرفي العقد مهلة لا تزيد على (10) عشرة أيام عمل محسوبة من تاريخ الإخطار بالشكوى، لتمكين كل منهما من الاستجابة لطلبات الطرف الآخر بشكل مناسب، ما لم يكن طلب البت في الشكوى مستعجلاً.
4. ألا تؤدي إجراءات إدارة الشكوى إلى الإجحاف بحق المورد في المشاركة، بأي عطاء أو عملية شراء مع أي جهة اتحادية أخرى.

أما المشرع المحلي لإمارة أبوظبي فقد أكد على حق المناقصين أن يتقدموا بشكوى إلى رئيس الجهة الحكومية صاحبة المناقصة في حال وجود أية مخالفة أو شبهة، إذا قام لديهم ما يحملهم على الاعتقاد بأنهم تلقوا معاملة غير منصفة فيما يتعلق بترسيه المناقصات أو متطلبات المنافسة العادلة بشكل عام أو أية ممارسة غير قانونية، شريطة أن تكون تلك التظلمات جدية ومصحوبة بأدلة مقنعة¹.

¹ - نصت الفقرة الخامسة من المادة 9 من قانون رقم (6) لسنة 2008 من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي.

وتجدر الإشارة إلى أن تقديم شكوى للجنة لا يحول دون حق المشتكي باللجوء إلى القضاء مباشرة مع أن اللجوء إلى التظلم الإداري قد يكون أفضل للمشتكي وذلك لتوفر عنصر سرعة البت في التظلم مقارنة مع الزمن الذي تتطلبه إجراءات التقاضي¹.

المطلب الثالث: إرساء المناقصة وإبرام العقد

تعد هذه المرحلة آخر مراحل المناقصة وتتضمن إجراءات: الأول يتم خلاله اختيار صاحب العطاء الأفضل وإرساء العطاء عليه ويطلق على هذه العملية تسمية الإرساء، والثاني يتم من خلاله إبرام العقد مع المتنافس الذي تم اختياره².

ولا يعد القرار الصادر بالبت وإرساء المناقصة على أصحاب العطاءات الخطوة الأخيرة في التعاقد، وإنما هو إجراء تمهيدي³، وهو ما ذهبت إليه دائرة الفتوى والتشريع بدولة الإمارات العربية المتحدة إلى أن "القرار الصادر بالبت وإرساء المناقصة على أصحاب العطاءات ليس الخطوة الأخيرة في التعاقد، وإنما هو إجراء تمهيدي، أما عملية التعاقد فأنها خطوة أخرى لاحقة تختص بها الجهة التي طرحت المناقصة أو الجهة التي تطلب العمل فيها إجراء المناقصة حسبما يقضي القانون، وعلى ذلك فإن القرار الصادر بالبت في العطاء وقبوله لا يكون بمثابة القبول الذي يؤدي إلى إتمام التعاقد"⁴.

كما إن العقد الإداري لا ينعقد إلا بعد تصديق الجهة المختصة على التعاقد وهذا التصديق هو القبول الذي يلزم تطابقه مع الإيجاب ووصوله إلى علم من وجه إليه لينعقد العقد من تاريخ هذا

¹ - د. وليد رمضان عبد التواب، الموسوعة الجامعة المناقصات والمزايدات، الناشر: المتحدون، الجزء الثاني، ط 2015، ص 460.

² - د. مهدي مختار نوح، الإيجاب والقبول، مرجع سابق ص 673.

³ - د. السلال سعيد الهويدي، مرجع سابق، ص 216.

⁴ - دائرة الفتوى والتشريع بدولة الإمارات العربية المتحدة وزارة العدل فتوى رقم 116 بتاريخ 1975/2/17م.

الوصول، فبعد أن تنتهي لجنة البت من أعمالها بإرساء المناقصة على أحد المتقدمين، يعتبر قرارها خطوة إجرائية أخيرة يقصد بها الوصول نحو التعاقد¹.

وعليه فإنه يمكن القول بأن هذه المرحلة تتم من خلال إجرائين وهو ما سيتم بحثه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: إرساء المناقصة على صاحب العطاء الأفضل شروطاً والأقل سعراً

الفرع الثاني: إبرام العقد

الفرع الأول: إرساء المناقصة على صاحب العطاء الأفضل شروطاً والأقل سعراً

من الطبيعي أن المناقصة وجدت أصلاً من أجل الحصول على أفضل عرض يمكن الحصول عليه وبالتالي فإن نظام إرساء المناقصة يحكمه مبدأ أساسي وقاعدة جوهرية وهي الإرساء على أفضل عطاء مقدم، ويعد إجراء إرساء المناقصة من أهم مراحل إبرام العقد، لأن الإجراءات التي تسبقه لا تعدو كونها إجراءات تمهيدية².

وقد أكدت دائرة الفتوى والتشريع بوزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة في فتوى لها بأنه "تعتبر مرحلة إرساء المناقصة من أهم مراحل إبرام العقد من الناحية القانونية، أما قبل ذلك فإن التعامل لا يعدو أن يكون إلا في دور التكوين، وكل ما يترتب على قرار لجنة البت هو التزام الإدارة بأن لا تتعاقد إلا مع من رست عليه المناقصة لحين صدور قرار من الجهة المنوط بها قانوناً اعتماد العطاء المقبول. وتطبيقاً لذلك فإذا كان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بقبول أو ترسية العطاء، فلا يكون العقد مقبولا إلا بصور قرار باعتماده من مجلس الوزراء"³.

¹- د. إعاد علي الحمود القيسي، العقد الإداري، مرجع سابق، ص 65.

²- سعاد الشرفاوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 413.

³- فتوى رقم 1407 الصادر عن دائرة الفتوى والتشريع بوزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة .

وبالتالي فإنه من المنطق أن يتم إرساء المناقصة على صاحب العطاء الأفضل شروطاً والأقل سعراً وذلك من أجل التوفيق بين اعتبارين هامين يتعين على جهة الإدارة مراعاتهما عند اختيار من تتعاقد معه وهما: الاعتبار المالي الذي يتضمن قبول أقل العطاءات سعراً حفاظاً على المالية العامة والاعتبار الفني الذي يتضمن اختيار أكفأ المتقدمين من الناحية الفنية¹.

ومما لا شك فيه أن المواد المنظمة للمناقصات في تشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة اتفقت جميعها على أن يتم إرساء المناقصة على صاحب العطاء الأفضل شروطاً والأقل سعراً.

فقد نصت المادة رقم (40) من القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقد الإدارة على أنه يكون أساس الاختيار هو أفضل الأصناف وأرخصها سعراً، على أنه إذا وقع إختيار اللجنة خلافاً لذلك، وجب عليها توضيح المبررات المؤيدة لاختيارها كتابة².

كما نصت الفقرة (ج) من المادة (6) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن أنه يتم ترسية العقود في الجهات الاتحادية، وفقاً للأسس الآتية:

1. العطاء الأفضل من الناحية الاقتصادية

2. العطاء الأقل سعراً

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها بانه: " ... وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر بالنسبة للثلاث مناقصات السالف بيانها قولاً منه بانعدام أي تعسف للمطعون ضدها لأن مؤسسة الطاعن وقعت على الشروط الخاصة بإعفاؤها من مسؤولية عدم قبول

¹ - المستشار. عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص 307.

² - وعلى المستوى المحلي في إمارة أبوظبي نصت المادة 21 من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم (6) لسنة 2008 لإمارة أبوظبي يقدم أفضل العروض فنياً ومالياً مع مراعاة متطلبات الجهة الحكومية وتحقيق أفضل قيمة لها².

العطاء الأقل سعراً دون إبداء الأسباب وبعدم أحقية المقاول في المطالبة بأي تعويض نتيجة لذلك وأن مؤسسة الطاعن سبق أن تعاملت على هذا الأساس، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيق بإطلاقه سلطة الإدارة في اختيار المناقص الذي تريده دون التقيد بأحكام القانون وشروط المناقصة مما يخل بمبدأ المساواة والعدالة بين المناقصين، وهي اعتبارات عليا متعلقة بالنظام العام لا يسوغ مخالفتها بحجة موافقة المناقص على شروط تهرده¹.

وبالنسبة لإمارة دبي فإن القاعدة العامة أن عملية الإرساء تتم على العطاء الأقل سعراً والأفضل شروطاً من حيث المواصفات، ولكن قانون العقود في الدوائر الحكومية لإمارة دبي لسنة 1997 أورد استثناء على هذه القاعدة هو فريد من نوعه²، إذ نصت المادة رقم (30) فقرة (1) من هذا القانون على: "اختيار العطاء الأقل سعراً بشرط مطابقته للشروط والمواصفات، ويجوز للجنة قبول العطاء الأعلى سعراً بشرط أن يكون القرار مسبباً ومسترشداً بالدراسة المنصوص عليها في المادة (17) وبما ورد بالمادة (27) من هذا القانون"³.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن المشرع المحلي لإمارة دبي وفي سعيه إلى تشجيع المنتجات والصناعات المحلية وإعطاء الفرصة للمنتجين المحليين، قد أورد نصاً يتيح للجنة المختصة أن تعطي الأولوية في إرساء العطاء للمنتجات الوطنية وهو ما أكدت عليه الفقرة (4) من المادة (30) من القانون السابق التي نصت على أنه: يجوز للجنة إعطاء الأولوية في السعر في حدود 10% للمنتجات الصناعية الوطنية عند الترسية إذا كانت تحقق الغرض المطلوب والتماثل في الجودة مع المنتج الأجنبي.

¹ - الطعن رقم (94) لسنة 25 القضائية، جلسة الثلاثاء الموافق 20 من يناير سنة 2004م (مدني)، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة - وزارة العدل العدد الأول - السنة السادسة والعشرون (2004م) - ص 147.

² - د. السلال سعيد الهويدي، مرجع سابق، ص 237.

³ - تنص المادة (17): تعد إدارة العقود والمشتريات، أو الجهة المختصة في كل دائرة، دراسة دقيقة الأسعار السوق لتقدير التكلفة التقديرية للتوريدات أو الأشغال أو الخدمات المطلوبة في المناقصة، وتستعين لهذا الغرض بالجهة الفنية المختصة في ذات الدائرة، وتقدم هذه الدراسة إلى لجنة المناقصات والممارسات للاسترشاد بها عند مقارنة الأسعار المقدمة من قبل المشاركين في المناقصة، والمادة (27): تقوم اللجنة بالتوقيع على العطاءات بعد تدقيقها حسابياً من قبل جهة مختصة، وإذا كان مجموع الأسعار التفصيلية غير مطابق للقيمة الإجمالية، يحق للجنة تصحيح القيمة الإجمالية، ولو ترتب على ذلك زيادة هذه القيمة، طالما أن الأسعار التفصيلية هي أقل الأسعار في العطاءات المقدمة.

ولا بد هنا من الإشارة إلى أنه بعد أن تقرر اللجنة إرساء العطاء على أحد المتنافسين فإنه لا بد من إخطاره بذلك حتى يتسنى له الشروع بباقي الإجراءات المطلوبة منه.

وقد عرفت المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 معنى خطاب الترسية بأنه: "إشعار بترسية العقد ترسله الجهة الاتحادية إلى المناقص الفائز يفيد بقبول العطاء المقدم، ويلزم المناقص بتقديم كفالة حسن تنفيذ إلى جانب أي مستندات أخرى ينص عليها خطاب الترسية وفقاً لأحكام هذا القرار". ويتم إرسال قرار الترسية كتابة إلى جميع المناقصين عن طريق الفاكس أو البريد الإلكتروني أو البريد المسجل¹.

كما بينت المادة رقم 48 من قرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقد الإدارة بأنه: "تقوم الجهة المعنية بإخطار المناقص الفائز الذي قبل عطاؤه بنتيجة البت في المناقصة بموجب كتاب مسجل مع علم الوصول أو عن طريق الفاكس وذلك خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ اعتماد توصيات لجنة المناقصات ويطلب منه تقديم التأمين النهائي خلال عشرة أيام من تاريخ إخطاره بقبول عطاؤه قبل الحضور لتوقيع العقد، ويجوز للجنة المناقصات مد الفترة للموردين أو المقاولين المقيمين في الخارج".

وعلى المستوى المحلي لإمارة أبو ظبي فقد أكد المشرع على وجوب إخطار المناقص الراسي عليه العطاء بالفاكس أو بأي طريقة أخرى كإجراء مؤقت حتى يتم إعداد صياغة العقد النهائي أو أمر الشراء².

أما في أمارة دبي نصت الفقرة الثانية من المادة رقم 31 من قانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية على أنه يعتبر اعتماد توصية اللجنة إرساءً للمناقصة على صاحب العطاء المقبول ويتم إخطاره بكتاب مسجل بعلم الوصول.

¹ - نص المادة رقم (53) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.
² - نص المادة رقم (28) والمادة (37) الفقرة الأولى من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم 6 لسنة 2008.

الفرع الثاني : إبرام العقد

يعد إجراء توقيع العقد آخر إجراءات المناقصة بل تتويجاً لها، فجميع ما سبق من إجراءات يمكن اعتبارها تمهيدية غايتها في النهاية الوصول إلى إبرام هذا العقد.

وقد سبقت الإشارة إلى أن مقدم العطاء يبقى في مركز غير تعاقدى قبل صدور قرار الاعتماد، وان قرار لجنة البت لا يعد بمثابة قبول، لأن القبول الذي يعتد به هو الذي يصدر ممن يملك صلاحية واختصاص التعاقد، وهي الجهة الحقيقية للتعاقد وصاحبة القبول الفعلي بذلك¹.

لذا يبقى المتعاقد على إيجابه الملزم لحين صدور قبول الجهة المختصة واعتماد العقد بقرارها الإداري، إلا أنه يقابل هذا الاختصاص المقيد سلطة تقديرية هي حق الجهة في عدم إتمام العقد وفي العدول عنه إذا ثبت ملائمة ذلك، لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة.

وقد حدد مجلس الوزراء السلطة التي تملك توقيع العقود في المناقصات في المادة (4) من القرار رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية وذلك على النحو التالي:

1. أعطى سلطة توقيع العقود دون تحديد حد أعلى لقيمتها للوزير المعني.
2. أعطى سلطة توقيع العقود التي لا تزيد قيمتها على سبعة ملايين درهم لوكيل الوزارة المعني أو المدير العام.
3. أعطى سلطة توقيع العقود التي لا تزيد قيمتها على ثلاثة ملايين درهم لوكيل الوزارة المساعد المعني أو المدير التنفيذي².

¹ - د. إعاد علي الحمود القيسي، مرجع سابق، ص 65.

² - تجدر الإشارة إلى أن القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقد الإدارة نص في المادة رقم 48 على أن تقوم اللجنة بإثبات كل ما قامت به من إجراءات في محضر رسمي تدون فيه وقائع جلسة المناقصة وملاحظات اللجنة وتوصياتها بما في ذلك جميع الاعتراضات، ويوقع عليه جميع أعضاء لجنة المناقصات، وترفق به كشوف ومستندات المناقصة والعطاءات المقدمة، ثم ترفع اللجنة الموضوع إلى السلطة المختصة بالاعتماد طبقاً لما يلي:

- الوزير المختص: (بدون حد أعلى).
- المدير العام أو من ينوب عنه حتى: (10.000.000) درهم (عشرة ملايين درهم).

أما على المستوى المحلي لإمارة دبي فقد أعطى المشرع صلاحية توقيع العقود للسلطات التالية أو من يقوم مقامها، أو من يتم تفويضه من قبلها أصولاً وفي حدود المبالغ المبينة قرين كل سلطة ويحظر تجزئة عمليات الشراء من قبل نفس السلطة بهدف تخطي صلاحيات السلطة الأعلى.

1. في المناقصات العامة للمدير العام بما لا يزيد عن خمسة ملايين درهم ، وفي المناقصات المحدودة بما لا يزيد على مليونين وخمسمائة ألف درهم.

2. في المناقصات العامة لرئيس الدائرة المعني بما يزيد عن خمسة ملايين درهم، وفي المناقصات المحدودة بما يزيد على مليونين وخمسمائة ألف درهم¹.

أما في إمارة أبوظبي فقد أعطى قرار رئيس المجلس التنفيذي رقم 30 لسنة 2008 لرؤساء الجهات الحكومية واللجان الفرعية للمجلس التنفيذي صلاحية اعتماد أوامر شراء وعقود المواد وتعديلاتها واعتماد عقود الخدمات وتنفيذ الأعمال (المشاريع) وتعديلاتها، وذلك ضمن النصاب المالي المقرر، وهو مائتين وخمسون ألف درهم².

وإذا تجاوزت قيمة الأعمال المطلوبة النصاب المالي المقرر للرئيس يعرض الأمر على المجلس التنفيذي أو لجانه، حسب الأحوال³.

- المدير التنفيذي عدا رئيس اللجنة حتى: (3.000.000) درهم (ثلاثة ملايين درهم) .
¹ - نص المادة رقم 6 من قانون رقم 6 لسنة 1997 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.
² - نص المادة (4) والمادة (21) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم 6 لسنة 2008.
³ - نص المادة (4) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم 6 لسنة 2008.

وقد بينت المواد (56، 58 و59) من قرار وزير المالية والصناعة رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة الاحكام العامة لتحرير العقد مع المناقص الفائز بالطاء في دولة الإمارات العربية المتحدة¹.

وقد نصت المادة رقم (39) من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن على أن يتم تحرير العقد من قبل الوحدة التنظيمية للمشتريات بالتنسيق مع الوحدة التنظيمية طالبة الشراء والوحدات التنظيمية للشؤون المالية والشؤون القانونية.

و يجب أن يتضمن العقد جميع البنود التي تم الاتفاق عليها، بالإضافة إلى البنود الآتية:

1. رقم المرجع الخاص بطريقة الشراء أو اختيار الموردين وتاريخ العقد، والمعلومات الخاصة بطرفي التعاقد أو من يمثلها قانوناً حسب الأصول، والعنوان المختار لطرفي العقد، كموطن لأغراض التخاطب. موضوع العقد، مع وصف موجز للمواد أو الأشغال أو الخدمات المتعاقد عليها.
2. مدة التنفيذ وموعد مباشرة العقد أو أمر التوريد، والتاريخ المقرر للتسليم ومكان التسليم، الأحكام المتعلقة بالتعديلات الطارئة على العقد بالزيادة أو النقصان في الكميات.
3. الجزاءات والغرامات المطبقة في حال التأخر في إنجاز العمل أو الانسحاب، أو التوقف عن التنفيذ لأي سبب كان، وشروط وحالات التعاقد من الباطن، وشروط التنازل عن العقد.

¹ - تنص المادة (56) من نظام عقود الإدارة رقم (20) لسنة 2000 على أنه: (تقوم الجهة المعنية بتحرير عقد مع المورد أو المقاول عند حضوره بعد إبلاغه نتيجة المناقصة وقيامه بإيداع التأمين النهائي، ويجب أن يتضمن العقد كافة أركان الاتفاق مع الإشارة إلى رقم المناقصة التي حرر على أساسها العقد) . أما المادة (58) فتتص على أنه: (إذا تخلف المتناقص الفائز عن الحضور لتوقيع العقد بدون عذر مقبول خلال عشرة أيام من إخطاره خطياً يعتبر منسحباً ويصادر تأمينه الابتدائي، ويطبق بشأنه الأحكام الواردة في المادة 53 من هذا النظام مع حفظ كافة حقوق الدولة، ويحرم من الاشتراك في المناقصات لمدة لا تقل عن سنة بقرار من الوزير المختص)، والمادة (59) تنص على أنه: (إذا انسحب المتناقص الفائز سواء بعدم حضوره لتوقيع العقد أو لعدم استكمال التأمين النهائي خلال الفترة المحددة ترفع مذكرة إلى لجنة المناقصات لإلغاء المناقصة وإعادة طرحها أو ترسيته على المتناقص التالي سعراً طبقاً لظروف الحال والسرعة في توريد الأصناف، وذلك من أجل انتقاء مورد أو مقاول يقوم بالتنفيذ على حساب المتناقص المنسحب، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادتين 53، 58 من هذا النظام).

ويثور التساؤل هنا حول رفض الفائز بالمناقصة توقيع العقد أو انسحابه وعدم السير بإجراءات إبرام العقد خلال المدة المحددة.

لقد حسم كل من المشرع الاتحادي والمحلي لإمارتي دبي وأبوظبي هذا الأمر وقرروا في مثل هذا الحال أن تتبع إحدى الإجراءات التالية¹:

1. إلغاء المناقصة، وإعادة طرحها مرة أخرى.
2. إبقاء المناقصة وترسيته على صاحب العطاء الذي يلي العطاء الفائز.
3. شطب قيد المورد من سجل الموردين لمدة لا تزيد على سنة واحدة.
4. مصادرة تأمينه الابتدائي².
5. تنفيذ موضوع المناقصة كله أو بعضه على حساب المناقص (المورد أو المقاول) دون اتخاذ أي إجراء قضائي، ودون الإخلال بحق الجهة المعنية بأي خسارة تلحقها أو أي تعويضات أخرى وخصمها من مستحقاته لدى أي وزارة أخرى أو مطالبتة بها قضائياً، ويحرم من المناقصات لمدة لا تقل عن سنة بقرار من الوزير المختص³.

وأيضاً قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها بمناسبة منازعة تتعلق بعقد إداري تم بطريقة المناقصة المحدودة بأن الاتفاق بين الشركة الطاعنة والمطعون ضده خاص بالمناقصة المحدودة، على أن يلتزم بموجب توريدات عوامات بحرية إلى مستودعات الدائرة طبقاً للمواصفات والغايات المعتمدة الموقعة، ولطلب الشراء إلا أن المطعون ضدها أخلت بالتزامها

¹ - نص المادة رقم (38) من القانون رقم (6) لسنة 1997. ونص المادة (36) من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم 6 لسنة 2008. ونص المادة (53)، (58) من قرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة ونص الفقرة (و) المادة رقم (24) من قرار مجلس الوزراء رقم 32 لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن.

² - نص (58) من قرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة.

³ - نص (58) من قرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000 بشأن نظام عقود الإدارة.

التعاقدى، وقررت المحكمة إلغاء المناقصة وإعادة طرح المواد في السوق من خلال مناقصة جديدة بطلب شراء جديد مع تحميل المورد المذكور الغرامات اللازمة"¹.

¹ - حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة في طعن رقم 322، لسنة 15 قضائية تاريخ 1994/4/26.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة وعلى ضوء التشريعات الاتحادية والمحلية المنظمة للمناقصات في دولة الإمارات العربية المتحدة، توصل الباحث إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج

1. أن المشرع الإماراتي قد أولى عناية خاصة بالمناقصة كأحد أساليب الإدارة في إجراء تعاقداتها، وأنه قد وضع لها أحكام تفصيلية في كافة مراحلها.
2. أن لجوء الإدارة إلى أسلوب المناقصة يكاد يكون هو الأصل في معظم تعاقداتها لأنه يحقق مصلحة الإدارة ويحافظ على المال العام من جهة ولأنه أكثر شفافية وتحقيقاً للنزاهة والمساواة من غيره من الأساليب من جهة أخرى.
3. أن المناقصة تمر بثلاثة مراحل هي مرحلة الإعلان ومرحلة تقديم العطاءات وفحصها والبت فيها ومرحلة اعتماد المناقصة من الجهة المختصة وإبرام العقد، وهذه المراحل كفيلة بضمان مراعاة المصلحة العامة واختيار المتعاقد الأفضل والحصول على أفضل الأسعار والخدمات وبمستوى عال من الشفافية والنزاهة.
4. أن المشرع الإماراتي قد أعطى المنتجات الوطنية وبحدود معينة أفضلية عند إرساء المناقصة.
5. أن المشرع الإماراتي وفي سعيه لمواكبة التطورات التكنولوجية وخصوصاً في وسائل الاتصال قد نص على جواز الإعلان عن المناقصة بالوسائل الإلكترونية، وكذلك التقدم لها عن طريق البوابة الإلكترونية.
6. أن المشرع الإماراتي قد وضع شروط وقيود على الإدارة عند ممارسة المناقصة، بعضها يتعلق بالإجراءات وبعضها يتعلق بالسقف المالي وحدود سلطة كل مستوى إداري في

التعاقد دون تجاوزه، الأمر الذي يضمن حياد جهة الإدارة من ناحية، ومنعها من استغلال السلطة والحد من فرص الفساد وتبديد المال العام.

7. أن هناك بعض التباين في أحكام المناقصة بين المشرع الاتحادي والمشرع المحلي.

التوصيات:

1. إصدار تشريع موحد خاص بالمناقصات يشتمل على كافة أحكامها تلافياً للتباين بين التشريعات داخل الدولة الواحدة، ويواكب التطور التكنولوجي الذي يشهده العالم على كافة الصعد.
2. أن يتم إعطاء المنتجين والموردين الوطنيين ومنتجاتهم الأولوية عند إرساء المناقصات وبشكل أكبر وأوسع وذلك تشجيعاً وحثاً لهم على المساهمة في مشاريع وخدمات الدولة بروح عالية من الإلتزام والولاء تحقيقاً للصالح العام.
3. أن ينص المشرع على تشكيل لجنة لكل مرحلة من مراحل المناقصة وذلك لتحقيق مبدأي الشفافية والنزاهة وتوخي أقصى إجراءات الدقة والحياد والعدالة، للوصول إلى أفضل العروض من جميع النواحي الفنية والمالية والتنفيذية.
4. وضع ضوابط تشريعية لتحديد آلية فرز العطاءات الالكترونية.

المراجع

المراجع العامة

1. د. إبراهيم محمد علي، أثار العقود الإدارية، وفقاً للقانون رقم 89 لسنة 1998 بشأن المناقصات والمزايدات واللائحة التنفيذية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2003م.
2. أبو بكر صديق عمر، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في إبرام العقود الإدارية بطريق المناقصات، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2013م.
3. د. أحمد شرف الدين، أصول الصياغة القانونية للعقود، بدون دار نشر أو سنة طباعة.
4. د. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، طبقةً لأحدث التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.
5. د. إعاد علي الحمود القيسي، العقد الإداري وفقاً لنظام عقود الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة جامعة الشارقة، سنة 2013م.
6. د. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، سنة 2000م.
7. د. حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح 2013م.
8. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، مكتبة زايد المركزية، 1995م.
9. د. سليمان الطماوى، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 2005.
10. د. صفاء فتوح جمعة، العقد الإداري الإلكتروني، دار الفكر والقانون المنصورة، 2014.
11. د. عادل عبدالرحمن خليل، عقود الإدارية والمدنية، مطبعة الإيمان، 1998.
12. د. عاطف سعدى، عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الفكر العربي، 2005م.
13. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة في العقود الإدارية، دار الفكر الجامعي الاسكندرية، 2005م.
14. د. عبد الفتاح صبري أبو الليل، اساليب التعاقد الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 1994م.
15. د. عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً واجتهاداً، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان الطبعة الأولى 2010م.
16. د. عبد المنعم عبدالحميد إبراهيم شرف، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 200م.

17. د. عثمان ياسين علي، تسوية المنازعات الناشئة في مرحلة إبرام العقود الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط الأولى، 2015م.
18. د. عصام علي الدبس، القانون الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1، 2015م.
19. د. علي حمزة الغانمي، عطاء العقد وعطاء التفاوض في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، سنة 2015م.
20. المستشار. عليوة مصطفى فتح الباب، موسوعة الامارات القانونية الإدارية، نظام عقود الإدارة، بدون جهة نشر، الجزء الأول.
21. أ. د. ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري، وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، 2008
22. أ. د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، دار الجامعة، 2009م.
23. د. محمد أحمد عبدالنعميم، مرحلة المفاوضات في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط 2000م.
24. د. محمد حسين منصور، الإثبات التقليدي والإلكتروني، دار الفكر الجامعي الاسكندرية 2010 م.
25. د. محمد خلف الجبوري، العقود الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، ط2، 1998م.
26. أ. د. محمد سعيد حسين أمين، المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية، بدون دار نشر، القاهرة، 2008م.
27. د. محمد عوض رضوان، الغش والاحتتيال في مجال العقود الإدارية في التشريعين الوضعي والإسلامي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 2017 م.
28. د. مطيع علي حمود جبير، العقد الإداري بين التشريع والقضاء، دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري واليميني، دار النهضة العربية، سنة 2006م.
29. د. موسى مصطفى شحادة، العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وفقاً لقرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000 بشأن عقود الإدارة، مكتبة الجامعة الشارقة، 2015م.
30. د. هالة عبد الحميد شعث، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر،

المراجع المتخصصة

1. أحمد شعبان علي الجلودة، المناقصة العامة في ظل الحكومة الإلكترونية، دار الفكر الجامعي، 2016م.
2. د. أنس جعفر، العقود الإدارية، دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقه لقانون 89 لسنة 1998 الخاص بالمناقصات، ط الرابعة، 2007م.
3. د. حسن عبد الله حسن، عقود مقاولات الأعمال، بين ضيق نصوص قانون المناقصات والمزايدات ورحابة الواقع العملي، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 2015م.
4. أ.د. رفيق يونس المصري، مناقصات العقود الإدارية، عقود التوريد ومقاولات الأشغال العامة، دار المكتبي، ط1، 1999م.
5. صلاح الشريف، شرح قانون المناقصات والمزايدات، وفقا لأحدث التعديلات والأحكام القضائية، المكتبة العالمية، 2010.
6. د. عبدالرؤف جابر، النظرية العامة في إجراءات المناقصات والعقود، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2003م.
7. د. فتحي عطية السيد مصطفى، الحلول العملية لمشكلات المناقصات والمزايدات، مطابع الشرطة، 2014م.
8. محمد أنور حمادة، قواعد وإجراءات تنظيم المناقصات والمزايدات والعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي الاسكندرية 2003 م.
9. د. محمد سعيد الرحو، النظام القانوني للتعاقد بأسلوب المناقصات تشريعات الدول العربية، دراسة تحليلية، منشأة المعارف، 2007م.
10. م. د. محمد علي سكيكر، موسوعة المناقصات والمزايدات بشأن الجهات الحكومية وشركات قطاع الأعمال العام، في مصر والدول العربية، ط 3، طبعة مزيدة ومنقحة، بدون سنة النشر.
11. م. د. محمد أبو العينين، تطبيق قوانين المزايدات والمناقصات على العقود الإدارية، وفقا لأحكام وفتاوي مجلس الدولة، الكتاب الأول، 2016.
12. د. مجدي المتولي، التعليق على قانون المناقصات والمزايدات الجديد، الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، 2000.
13. د. وليد رمضان عبد التواب، الموسوعة الجامعة المناقصات والمزايدات، الناشر: المتحدون، الجزء الثاني، ط 2015م.

الرسائل والأبحاث

1. خالد أحمد حسن إبراهيم، الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة على العقد الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، بدون سنة نشر.
2. مصطفى كامل محمد علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة وآثارها على عقود الإدارة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، 2006م.
3. عبد الرحمن أبو بكر سيد أحمد الهاشمي، عقود التوريد الادارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشارقة، 2014م.
4. محمد خليفة الخليلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط في الأردن، 2009م.
5. مها حمد العصيمي، الإجراءات السابقة على إبرام العقد الإداري في القانون الكويتي، رسالة ماجستير، 2009م.
6. د. رفيق المصري في بحثه عن عقود المناقصات المقدم للدورة التاسعة لمجمع الفقه الاسلامي، أوظبي مجلة المجمع، العدد التاسع سنة 1995.

القوانين والأنظمة

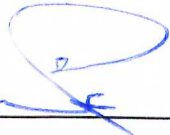
1. قانون رقم (5) لسنة 1985 للمعاملات المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة.
2. القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1992 بشأن قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية
3. قانون رقم (6) لسنة 1997م بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي.
4. قانون إتحادي رقم (1) لسنة 2006 بشأن المعاملات والتجارة الإلكترونية.
5. قانون رقم 1 لسنة 2017 بشأن النظام المالي لحكومة أبوظبي
6. قرار وزاري رقم 20 صادر بتاريخ 2/22 / 2000م بشأن نظام عقد الإدارة.
7. قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2014 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.
8. دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات صادر بموجب أحكام القانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات.

اعتمدت الأطروحة من قبل:

(1) عميد كلية القانون : الدكتور / محمد حسن علي محمد

التوقيع:  التاريخ: ١١/٧/٢٠١٧

(2) عميد كلية الدراسات العليا بالإنابة الدكتور/ علي المرزوقي

التوقيع:  التاريخ: 17/12/2018

النسخة رقم 9 من 9